



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정치학 석사학위논문

공천제도의 개방성 확대가
정당정치에 미치는 영향:
20대 총선 새누리당 경선방식을 중심으로

2017년 2월

서울대학교 대학원
정치외교학부 정치학전공
윤 왕 희

공천제도의 개방성 확대가

정당정치에 미치는 영향:

20대 총선 새누리당 경선방식을 중심으로

지도교수 강 원 택

이 논문을 정치학 석사학위논문으로 제출함

2017년 1월

서울대학교 대학원

정치외교학부 정치학전공

윤 왕 희

윤왕희의 석사학위논문을 인준함

2017년 1월

위 원 장 박 원 호 (인)

부 위 원 장 강 원 택 (인)

위 원 김 의 영 (인)



국 문 초 록

본 논문은 공천제도의 개방성 확대가 정당정치에 미치는 영향을 20대 총선의 새누리당 경선 방식을 중심으로 고찰하였다.

새누리당은 유권자에 대한 개방성을 극대화 한 경선방식을 통해 당의 지지 기반을 확대하여 총선 승리를 도모하고자 했다. 이는 기존의 원내정당론, 유권자정당론의 흐름을 거쳐 오픈프라이머리 도입 논의까지 포괄한 것이다.

그러나 총선 결과로 볼 때, 오픈프라이머리론자들의 주장은 새누리당의 20대 총선 과정에서 의도한 대로 작동하지 못했다. 이는 오픈프라이머리 제도 자체의 한계, 참여가 전제되는 당 조직의 부재, 철저한 당원 배제 경선 방식의 역설 등으로 인해 나타난 결과이다.

이제는 10년 넘게 진행된 정당공천의 민주화 과정에 대해 그 진행 경과를 면밀히 따져보고 공과를 함께 돌아봐야 할 시점이다. 따라서 본 논문에서는 공천제도를 분석하는 기존의 연구들을 살펴보면서 후보 선출권자(selectorate)에 대한 개방성 확대로만 일관해온 그동안의 정당 공천개혁에 대해 비판적, 대안적 접근을 했다.

공천제도가 성공하기 위해서는 무엇보다 당원 참여의 제도와 문화 정착이 필수이다. 이를 위해 ‘참여의 중심으로서의 정당’이 확고히 자리

잡고 책임성, 응집성, 기율이 작동하는 정당정치의 정상화가 반드시 이뤄
져야 할 것이다.

주요어 : 공천, 후보선출권자, 오픈프라이머리, 정당정치, 당원, 참여, 유권자

학번 : 2000-20205

목 차

표 목차	v
그림 목차	vi
I. 문제의 제기	1
II. 기존연구의 검토	5
1. 공천제도의 분석틀	5
2. 미국의 오픈프라이머리 도입 결과	7
3. 한국에서의 오픈프라이머리 도입 주장	8
III. 분석대상	12
IV. 새누리당 공천의 특징 및 경선 방식의 성격	17
1. ‘수동적’ 개방성	17
2. ‘오픈프라이머리의 정신을 살린’ 경선	21
V. 새누리당의 경선 방식 채택 배경	26
1. 구조적 요인	26
2. 행위자 요인	31
VI. 경선 과정의 개방성 확대와 당의 지지세 확장	43
1. 공천유형별 본선 경쟁력	43
2. 서울 지역구 당선자 및 공천유형	48

3. 부산 지역구 낙선거 및 공천유형	51
VII. 경선 방식이 의도한 효과를 거두지 못한 이유	54
1. 제도 내적 요인	54
1) 오픈프라이머리 방식 자체의 한계	54
2) 기술적 문제점들	57
2. 제도 외적 요인	61
1) 참여가 전제되는 당 조직의 부재	61
2) 철저한 당원배제 경선 방식의 역설	64
3) 자의적인 공천관리위원회 운영	68
VIII. 정당 공천제도 성패의 핵심 요소	75
1. 당원 참여의 제도와 문화 정착	75
2. 개방성과 분권화의 중간적 혼합	80
IX. 결론	85
1. 논문 내용의 정리	85
2. 연구의 의의와 한계	90
참고문헌	95
부 록	101
Abstract	113

표 목차

<표 1> 20대 총선 새누리당 공천현황	3
<표 2> 분석대상	12
<표 3> 일반국민 대상 여론조사경선 설문지	18
<표 4> 새누리당 당헌 개정안(보수혁신특위안)	21
<표 5> 여야 공천혁신안 비교	23
<표 6> 주요 정당별 역대 총선 공천 경선비율	27
<표 7> 새누리당(한나라당) 역대 혁신위원회 현황	28
<표 8> 새누리당(한나라당) 역대 공천제도 채신안 주요 내용	29
<표 9> 공천제도특별위원회 활동 개요 및 공천제도 확정 과정	37
<표 10> 경선시 정치 신인 등에 대한 가산점 적용 비율	40
<표 11> 지역별 새누리당 경선 실시 여부	44
<표 12> 지역별 새누리당 경선과 당락 현황	45
<표 13> 새누리당의 공천유형별 총선 결과	47
<표 14> 20대 총선 서울지역 주요 정당별 후보자수 및 당선자 수 ...	49
<표 15> 서울 지역구 당선자 및 공천유형(새누리당)	49
<표 16> 20대 총선 부산지역 주요 정당별 후보자수 및 당선자 수 ...	51
<표 17> 부산 지역구 낙선자 및 공천유형(새누리당)	52
<표 18> 총선 전후 새누리당 당원 수 변동 추이	67
<표 19> 새누리당 20대 총선 공천관리위원회 구성 현황	69
<표 20> 새누리당 20대 총선 공천신청자 부적격 기준	71
<표 21> 새누리당 공관위의 현역의원 경선 컷오프 및 공천배제자 현황 ...	72
<표 22> 새누리당 경선 탈락 현역의원 현황	91

그림 목차

<그림 1> 공천제도의 분석틀	5
<그림 2> 대중정당모델과 네트워크정당모델	10
<그림 3> 20대 총선 새누리당 공천 과정	13
<그림 4> 새누리당의 후보선출권과 후보자격 부여	15
<그림 5> 새누리당의 후보선출방법과 분권화 정도	15
<그림 6> 20대 총선 새누리당 공식 슬로건	56
<그림 7> 20대 총선 지역별 투표율	65
<그림 8> 정당의 구성 요소	76
<그림 9> 정당 후보 공천방식의 유형화(포괄성과 분권화 정도)	81

I. 문제의 제기

1987년 민주화 이후 30년이 지났지만 한국정치는 여전히 민주주의 공고화라는 과제를 안고 있다. 대의민주주의를 바탕으로 하는 정치과정과 정치제도가 안정되고, 실질적인 민주주의가 작동하기 위해서는 정당정치의 정상화가 필수다. 하지만 한국의 정당은 서구적 틀에서 볼 때 대중정당으로서의 발전과정을 거치지 못한 채 조직 기반이나 사회적 연계망도 부실한 수준이다. 이승만 대통령은 자신의 권력유지를 위한 필요로 인해 자유당을 창당했고, 자유당은 그러한 역할에 충실하며 1인 지도자 중심의 하향식 운영구조를 확연히 드러냈다. 한국 정당은 하부조직이 취약하고 동원에 익숙한 ‘인물(지도자) 중심의 정당’으로 출발하는 한계 속에서 이후 정상적인 발전과 성장을 위한 단계를 밟아 오지 못했다.

정당이 다른 사회집단과 구별되는 가장 중요한 기능은 공직후보를 추천하는 것이다. 따라서 공천은 정당 고유의 영역으로서 정치연구의 주요 주제가 될 수밖에 없다. 하지만 민주화 이전 한국정당은 이른바 밀실공천을 통한 비민주적 절차가 관행처럼 이어져 왔고 이로 인해 연구대상으로서의 학문적 관심을 끌지 못했다. 민주화 이후 공천을 비롯한 당내 민주주의 요구가 높아짐에 따라 2002년 대선을 기점으로 국민 참여경선제를 도입하는 등 상향식 공천에 대한 방향성이 자리잡았다. 말하자면, 절차적 민주주의가 공직선거에 출마한 후보들간의 경쟁이 민주적인 지에 초점이 있다면, 실질적 민주주의는 공천을 받기 위한 과정까지 민주적이어야 한다는 데에 공감대가 형성된 것이라고 볼 수

있다.

국회의원 총선거를 놓고 본다면, 17대 총선부터 20대 총선까지 네 차례에 걸쳐 이른바 상향식 공천에 대한 논의와 실행이 진행됐다. 10년 넘게 진행된 정당공천의 민주화 과정에 대해 이제는 그 진행경과를 면밀히 따져보고 평가할 사항과 문제점 등에 대해 냉정히 분석해볼 시기가 왔다고 할 수 있다. 17대 총선에서 처음 채택됐던 경선을 통한 상향식 공천은 18대 총선에서는 자리를 잡지 못하고 거의 사라졌다가 19대 총선에서는 어느 정도 틀을 잡아나가는 듯 보였다. 하지만 20대 총선은 선거구 획정 지연과 함께 각 당의 공천개혁안이 어지럽게 얹히면서 제대로 된 제도화의 단계로 진입하지 못했다. 경선을 통해 선출된 공천 후보자의 숫자는 괄목할 만큼 늘었지만, 그것이 곧바로 정당공천의 안정화, 제도화 단계로 접어들었음을 담보하지 못한다는 사실은 2016년 총선 공천이 ‘역대 최악의 공천’이었다는 국민 여론에서 그 대로 드러난다.

특히 새누리당은 2014년 7월 김무성 대표가 취임하면서 공천개혁을 가장 우선 순위로 두겠다는 점을 분명히 했고, 오픈프라이머리를 통해 “공천권을 국민에게 돌려드리겠다”는 주장을 내놓았다. 이는 정당의 공직후보선출권을 일반 국민에게 완전히 개방하겠다는 것으로써 한국 정당정치 발전 모델에서 중요한 전환점이 될 수 있는 논의였다.

지금까지 공천의 민주화는 사실상 후보선출권의 개방성 정도와 직결된다는 인식이 많았던 것이 사실이다. 3김시대에 정당 보스(boss)에게 완전히 장악돼 있던 공직후보추천권을 서서히 정당 내부의 여러 행위자들에게로 분산, 개방하는 것이 시대적 요청이라는 주장이 대세를 이룬 것이다. 이러한 흐름은 결국 의원의 자율성을 확대하기 위해 원내

정당화의 방향성으로 제시됐고, 공천권에 있어서도 정당 지도부나 당원의 통제보다는 일반 국민에게 후보선출권을 돌려줘야 한다는 주장으로 연결되었다.

결국 새누리당은 20대 총선에서 100% 일반국민이 참여하는 방식의 경선을 채택했다. 새누리당이 공천한 249명의 후보 중 141명이 경선을 통해 확정됐는데, 경선지역의 95%에 해당하는 134개 지역이 ‘100% 일반국민 여론조사’의 형태로 진행된 것이다.

<표 1> 20대 총선 새누리당 공천현황

구분	지역 선거구	총 공천자	경선 선거구		단수추천 선거구		우선추천 선거구
개수	253	249	당원30%: 국민70%	일반국민 100%	1인 신청 지역 단수추천	복수신청지역 단수추천	11
			7	134	53	44	
			141		97		

새누리당의 경선방식인 ‘100% 일반국민 여론조사’는 각 선거구마다 새누리당을 지지하거나 무당층인 2,000명의 일반국민 샘플을 통해 이뤄졌다. 이는 사실상 당원을 배제하는 결과를 가져오는 것으로서 미국식 오픈프라이머리보다도 당원 소외 현상이 훨씬 심각한 방식이다. 따라서 새누리당의 20대 총선 공천은 당원 배제를 통한 ‘일반유권자 개방성의 극대화’ 및 기술적으로는 여론조사를 통한 ‘수동적 개방성’의 혼합으로 특징지을 수 있을 것이다.

새누리당은 유권자에 대한 개방성을 극대화 한 경선방식을 통해 당의 지지 기반을 확대하여 총선 승리를 도모하고자 했던 것으로 보인다.

이는 기존의 정당연구자들 사이에서 논의돼온 원내정당론, 유권자정당론 등의 흐름을 거쳐 경선방식으로서의 오픈프라이머리 도입 논의까지 포괄된 흐름을 반영한 것으로 볼 수 있다.

그런데, 결과적으로 보면 새누리당은 당초 경선에서 후보선출권자(selectorate)에 대한 개방성을 높임으로써 누리고자 했던 지지 기반 확대라는 목표를 달성하지 못한 채 20대 총선 후 정당이 더 약화되는 상황에 놓이게 됐다.

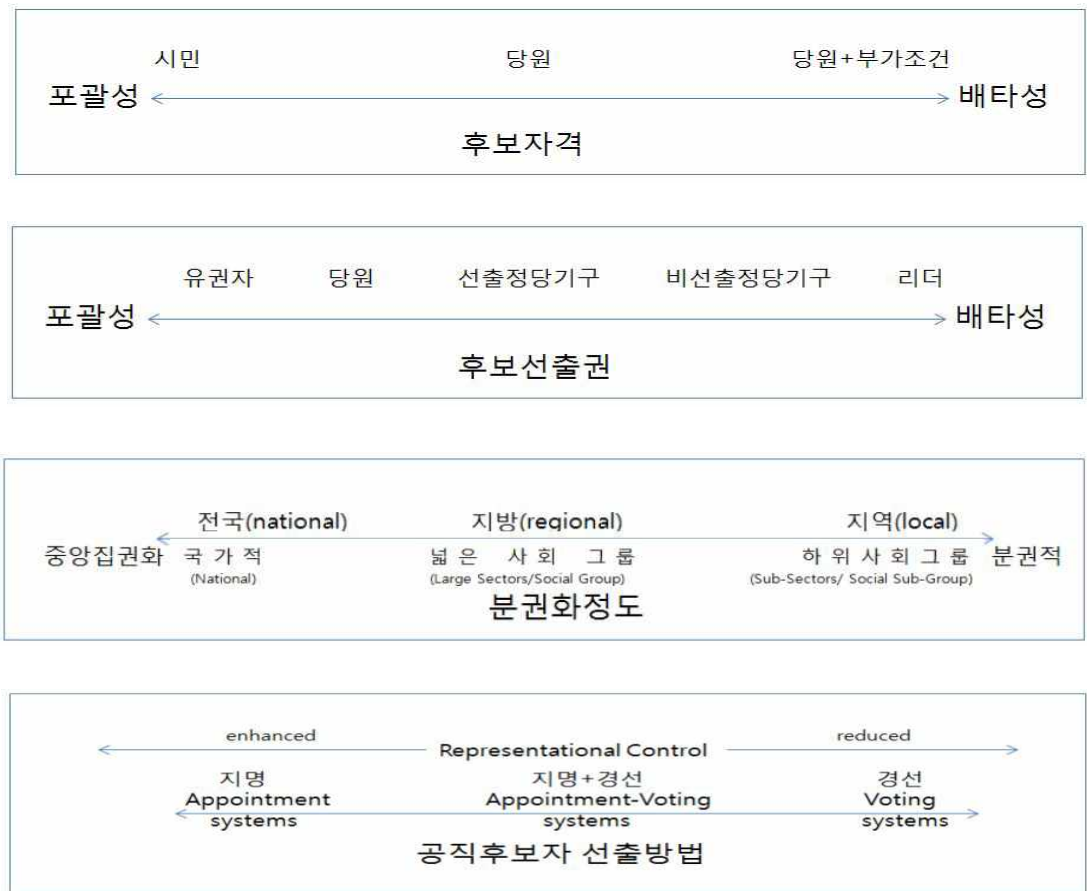
따라서 본 논문에서는 공천제도를 분석하는 기존의 연구들을 살펴보고, 미국의 오픈프라이머리 도입결과, 한국 정당에서의 오픈프라이머리 도입 주장들을 검토해 본 후 20대 총선에서 나타난 경선 참여의 개방성 확대가 당의 지지기반을 넓히는 결과를 가져오지는 못한 이유가 어디에 있는지 고찰해보고자 한다. 나아가, 정당공천 성패의 핵심요소가 무엇인지에 대해 논함으로써, 공천 과정의 개방성 확대로만 일관해온 그동안의 정당 공천개혁 전개과정에 대한 비판적, 대안적 접근을 하고자 하는 것이다.

II. 기존연구의 검토

1. 공천제도의 분석틀

정당 공천의 민주화가 어느 정도 수준인지를 나타내기 위해 라हत(Rahat)과 하잔(Hazan)은 4가지 분석틀을 제시했다.

<그림 1> 공천제도의 분석틀



출처: Rahat & Hazan(2001), 이은진(2013)에서 재인용

그림에서 보는 것처럼 라हत(Rahat)과 하잔(Hazan)은 후보신청의 자격과 후보선출권 부여가 개방적일수록, 그리고 후보선출이 지역단위로 분권화 돼 있고 선출방법 또한 투표를 통한 경선으로 결정될수록 더 민주적이라는 내용의 분석들을 제시했다.

한국 정당의 공천에 대한 기존 연구도 주로 ‘공천의 민주성’이 어느 수준에 이르고 있는지를 규명하는 것이었다. 라हत(Rahat)과 하잔(Hazan)의 분석들로 주요 정당 공천이 얼마나 민주적으로 행해졌는지를 분석하는 연구가 많았다.(박경미 2008, 길정아 2011, 이은진 2013)

한편, 정당모델 유형에 따라 공천제도의 개방성과 민주성이 결정된다고 보고 이 둘의 상관성을 한국정당에 적용해 보는 연구들이 있다(박경미 2008, 정진민 2011, 채진원 2015). 고전적인 간부정당 모델부터 대중정당모델, 키르크하이머(Kirchheimer)의 포괄정당모델, 피터 마이어(Peter Mair)의 카르텔정당모델, 파넬비안코(Panebianco)의 선거전문가 정당모델까지 각각의 정당모델과 친화적인 공천제도의 유형을 소개하고 그 과정을 분석하는 연구들인데, 이런 연구경향들에서는 대체로 한국정당이 카르텔정당 유형에 속한다는 결론에 이르는 경우가 많다. 정당 내의 계파 수장 간 혹은 여러 정당 간의 지도자들이 카르텔을 형성하고 그들의 지위를 공고히 하기 위해 국고보조금을 매개로 하여 담합해 나간다는 것이다. 공천 역시 당내의 주요 도전세력들을 배제하거나 활동적인 당원들을 소외시키는 방식으로 이루어지고 있다는 것이 이러한 연구의 분석이다.

2. 미국의 오픈프라이머리 도입 결과

공천에서 개방성이 가장 확대된 형태로 미국식 오픈프라이머리를 들 수 있다. 백창재(1998)는 미국에서 민주당이 예비선거제를 확대하게 된 계기와 함께 그것이 가져온 의도치 않은 결과를 분석했다.

미국에서 주정당의 권한이 강화되고 지역적 정당조직이 강화되면서 나타난 것이 정당머신(*party machine*)들이다. 이 정당조직을 장악한 정당 보스(*party boss*)들이 커다란 권력과 이권을 휘두르게 되면서 정치적 부패는 19세기말 혁신주의 개혁운동의 표적이 되었다.

마침내 미국의 민주당은 1968년 전당대회의 혼란과 선거에서의 대패가 직접적인 계기가 되어 ‘맥거번-프레이저 위원회(McGovern-Fraser Commission)’를 구성하여 대통령 후보 선출 과정의 전면적인 개혁을 단행하게 된 것이다.

민주당의 맥거번-프레이저 위원회는 주정당들에게 구체적 개혁지침을 제시했는데, 위원회의 애초 의도는 “대의원 선출제도를 개혁함으로써 선출과정이 공개화, 공정화 되고 참여가 크게 늘어나 결과적으로 예비선거에 대한 요구가 사라지기를”(백창재, 1998: 28) 바랬던 것이다. 그러나 주정당들에게 개혁지침이 강제되면서 정당 내부의 개방, 민주성을 높이지 않기 위한 ‘전략적 우회로’로 주정당들이 예비선거를 대폭 도입하게 되는 예기치 않은 결과가 나타났다. 말하자면, 후보선출과정을 정당의 메커니즘과 분리해버린 것이다.

백창재(1998)에 따르면, 이러한 과정을 거쳐 도입된 예비선거제 즉 오픈프라이머리를 비롯한 경선과정의 개방성 확대는 미국 정치에 다음과 같은 결과를 가져온 것으로 요약된다.

첫째, 예비선거의 참여가 사회경제적 혹은 정책지향적으로 특정한 집단에 편향되어 있는 경향이 있다. 따라서 예비선거의 결과가 사회경제적 중상층부와 이념적, 정책적으로 특정한 집단의 선호로 편향된다는 것이다. 둘째, 정당 외부의 후보가 보다 많은 대중적 지지를 기반으로 정당의 후보로 선출될 수도 있다. 따라서 정당 내부의 광범위한 지지를 동원하는 것이 불가능하고, 본선에서도 정당과 유리된 채 후보중심적 선거를 치르게 된다. 셋째, 이익집단 혹은 기업의 영향력이 증대한다. 1970년대 이래 미국정치에서 이익집단의 수와 영향력이 폭발적으로 증가하게 된 것은 예비선거제의 직간접적 영향이라고 볼 수도 있다.

마지막으로, 오픈프라이머리 중심의 예비선거는 공천과정과 본선거에서 정당 지도부의 역할 실종을 가져오고, 결국 정당의 결속력을 약화시킨다. 따라서 본선거를 통해 당선된 의원들도 지역 수준의 아마추어 정치에 머물게 되면서 정치과정의 질을 떨어뜨리게 된다는 점이다.

3. 한국에서의 오픈프라이머리 도입 주장

한국 정당정치에서도 공천권에 있어 절대적인 영향력을 행사하던 정당 보스의 시대, 소위 ‘3김 시대’가 저물자 공천과정에 대한 개방성을 높여야 한다는 문제제기는 끊임없이 이어졌다.

그러한 흐름은 먼저, 원내정당론으로 나타났다. 대표적으로 임성호(2003)는 “국회가 정당활동의 중심 무대로 기능하며 의원들이 당 조직에 획일적으로 구속되지 않고 자율성을 유지해야 한다”(임성호, 2003:

133)는 의미에서 원내정당화를 정치개혁의 요체라고 했다. 또한 원내 정당화는 다음과 같은 8가지 요소를 내포한다고 봤다.

“1) 정당정치의 중심 장(場)으로서의 국회의 비중 증가, 2) 정책결정 주체로서의 의원들의 역할 강화, 3) 의원들의 개인적 자율성 증가, 4) 의원간의 민주적 의사결정기관으로서 의원총회의 비중 상승, 5) 각 의원을 위해 일하는 소수의 전문가와 자원봉사자로 구성된 개인적 정치기반의 존재, 6) 상향식 공천제의 시행, 7) 의원과 유권자간의 보다 직접적인 연계 구축, 8) 평균적 일반대중에 호소하는 실용적 정책정당으로의 발전”(임성호, 2003: 140-141)이 그것이다.

이러한 원내정당론의 흐름에 따라 2004년 대대적인 정치관계법 개정이 이뤄지고, 중앙당 조직 대폭 축소 및 지구당 폐지로 이어지게 된 것이다.

원내정당론의 흐름은 정진민(2011)의 ‘유권자정당 모델’로 발전했다. 키이(Key, 1964)의 ‘다층적 수준의 정당기능론’ 모델에 바탕을 두고 정진민은 “유권자수준 정당을 구성하는 정당 지지자와 정당 투표자들이 정당의 의사결정 과정, 특히 가장 중요한 후보선출 과정에 참여하게 함으로써 유권자수준 정당을 강화시키고 이처럼 강화된 유권자수준 정당이 공직수준 정당과 긴밀하게 연계된 정당모델을 ‘유권자정당(party of the electorate)’이라 부를 수 있다”(정진민, 2011: 153)고 했다.

후보선출과 같은 정당의 의사결정 과정을 정당에 관심 있는 유권자들에 개방하여 유권자들의 자발적인 정당정치 참여가 이뤄지도록 해야 한다는 것이 정진민(2011) 연구의 주요 내용이다.

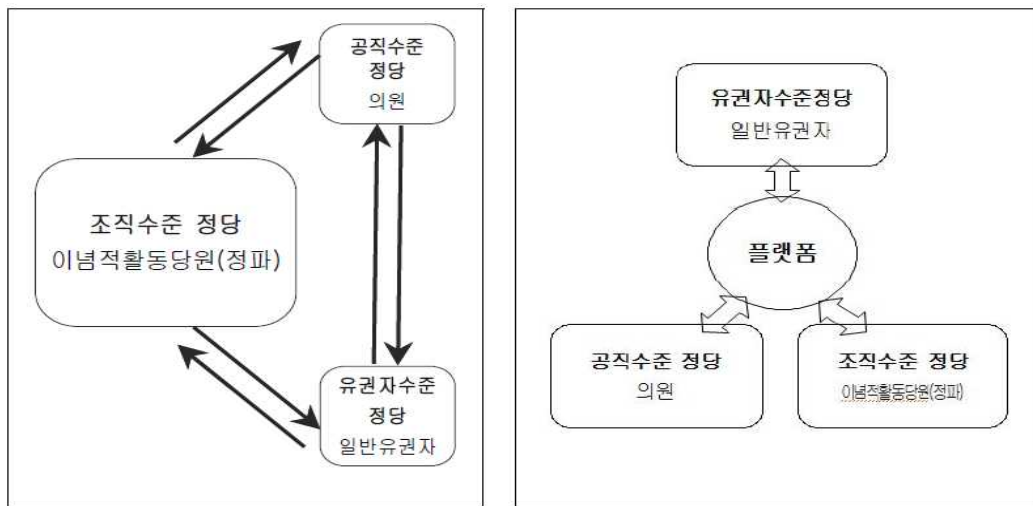
최근에는 원내정당, 유권자정당에서 더 나아가 ‘네트워크정당’ 모델을 소개하며 오픈 프라이머리 형태의 개방형 경선을 법제화 해야 한다

는 연구와 주장이 상당한 흐름을 이루었다.

대표적으로, 채진원(2015)은 “‘공직수준의 정당’과 ‘유권자 수준의 정당’을 연계시키는 방법으로 오픈프라이머리 공천방식을 사용할 때, 정당의 지지기반과 민생정체성이 더욱 강화될 수 있다”(채진원, 2015: 10)는 주장을 펼친다. 즉 ‘원내정당 모델’과 ‘유권자정당 모델’을 결합한 ‘네트워크정당 모델’로 발전하여 한국의 정당정치가 정상화 되기 위해서는 오픈프라이머리 제도화가 그 요건이 된다는 것이다.

이러한 주장은 곧 대의민주주의의 위기, 정당정치의 불신을 정당 바깥의 유권자 내지 지지자 그룹을 통해 해소하고 국회의원과 시민의 직접적인 연계를 강화하자는 논지이다. ‘조직수준 정당’이 강조되는 대중 정당모델과 비교하여 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 2> 대중정당모델과 네트워크정당모델



출처: 채진원(2015, p.9)에서 인용

라हत(Rahat)과 하잔(Hazan)의 분석틀로 이야기 하자면, 채진원은 결론적으로 후보선출권에 대한 개방성을 최대한 늘려 참여 폭을 확대하는 것이 공천 민주화의 가장 중요한 요소라는 점을 강조한다. 따라서 당원이 아니라 일반 유권자들이 정당의 후보를 결정할 수 있어야 하고, 그렇게 되면 소위 ‘정당 지지자 그룹’인 시민을 통해 당의 기반이 넓어질 것이라 내다봤다.

결국 새누리당의 20대 총선 공천은 이와 같은 개방형 경선 주장이 힘을 얻어 추진된 것으로 보인다. 당초 새누리당 보수혁신특위가 내세웠던 공천개혁안의 핵심이 오픈프라이머리였고, 김무성 대표도 끝까지 이의 관철을 위해 노력한 점을 볼 때 이러한 이론적 배경이 다분히 그 저류를 이뤘다고 볼 수 있겠다.

Ⅲ. 분석대상

새누리당은 20대 총선에서 전국 253개 지역선거구 중 249곳에서 당의 후보를 냈고 그 중 141개 지역에 대해 경선을 실시했다. 경선 실시율은 57%에 이른다. 그런데 단수후보추천 지역 중에서도 신청자가 1명 밖에 없었던 지역이 53곳에 이르기 때문에, 실제로는 복수후보 신청지역인 44개 지역과 우선추천지역 11개 지역을 제외한 194개 지역이 경선의 원칙을 지킨 곳이라고 봐야 한다. 그렇다면 경선 배제 지역은 22%에 그치고, 78%의 지역구에서는 사실상 경선 원칙이 지켜진 셈이다.

<표 2> 분석대상

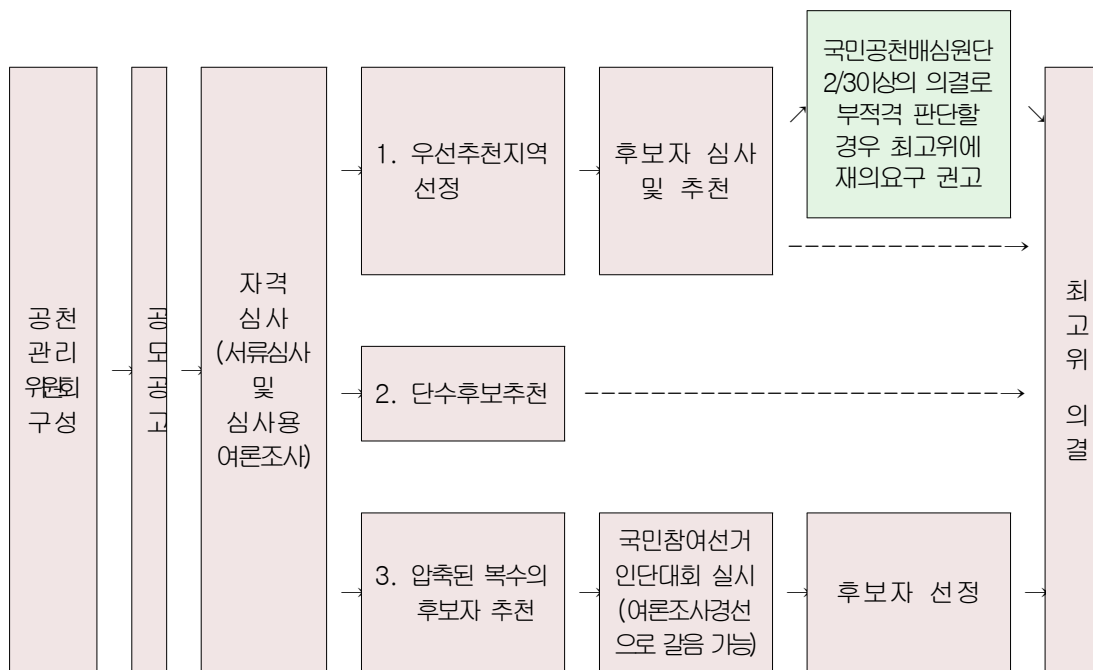
구분	지역 선거구	총 공천자	경선 선거구		단수추천 선거구		우선추천 선거구
개수	253	249	당원30%: 국민70%	일반국민 100%	1인신청 지역 단수추천	복수신청지역 단수추천	11
			7	134	53	44	
			141		97		

본 논문의 분석 대상은 20대 총선의 새누리당 경선 선거구이다. 당헌 당규에 따르면 새누리당은 크게 세 가지 경로를 통해 지역구 국회의원

후보자를 공천한다. 중앙당에 구성되는 ‘공직후보자추천관리위원회’(이하 ‘공천관리위원회’라 한다)가 공천후보자에 대한 공모를 공고한 후 신청자 접수를 받고, 공천관리위원회가 이들에 대해 자격심사를 한다. 이후 여성, 장애인 등 정치적 소수자 배려를 위한 ‘우선추천지역 선정’, 공천신청자가 1인이거나 복수의 후보자 중 1인을 제외한 모든 후보자가 부적격으로 배제된 경우 및 복수의 신청자 중 1인의 경쟁력이 월등한 경우에 ‘단수후보 추천’, 압축된 복수의 후보자를 대상으로 한 ‘국민참여선거인단대회’ 등의 3가지 방법으로 공천자를 선정하는 것이다.

공천의 과정을 간단하게 도식화 하면 다음과 같다.

<그림 3> 20대 총선 새누리당 공천 과정



출처: 새누리당 당헌당규집 공천 관련 부분 재구성

그런데, 이번 총선 공천에서 새누리당은 '국민참여선거인단대회'를 '안심번호를 활용한 여론조사 경선'으로 대체하였다.

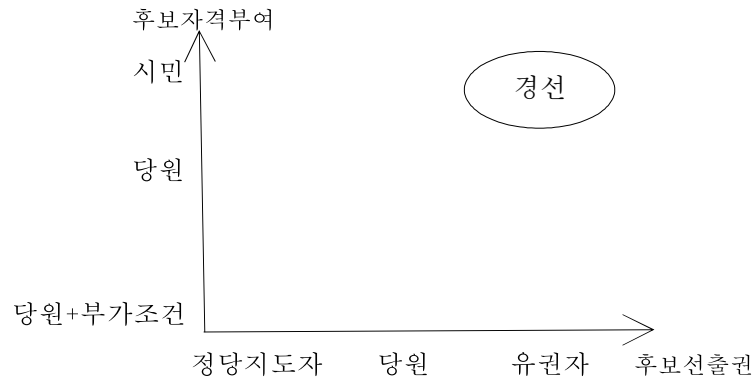
구체적으로 살펴보면, 141개 경선 지역 중 7개 지역만이 당원과 일반국민의 비율을 3:7로 조합했으며, 나머지 134개 지역은 일반국민 100% 경선을 진행했다. 경선 실시 지역의 95%에서 일반국민만을 대상으로 경선이 시행됨으로써 사실상 새누리당의 20대 총선 경선은 '일반국민 100% 여론조사'로 실시된 것으로 봐도 무방할 것이다.

여론조사 방식은 2개의 여론조사 기관이 직접전화면접 방식으로 새누리당 지지층과 무당층 중 전화조사에 응답한 사람을 대상으로 각각 1,000명씩 조사하는 방식이다. 전화조사 대상은 이동통신사에서 제공받은 휴대전화 안심번호를 사용하며, 휴대전화 안심번호 비율은 각 통신사의 가입자 비율인 'SKT 50% : KT 30%, LG 20%'로 했다.

각 후보자별 최종 지지율은 각 기관의 지지율 결과를 산술평균해서 도출하며, 1위와 2위 후보간 격차가 10%P 이하인 경우에는 결선을 실시하고, 결선은 오차범위 없이 점 추정치를 절대적인 수치로 사용하는 방식이다.

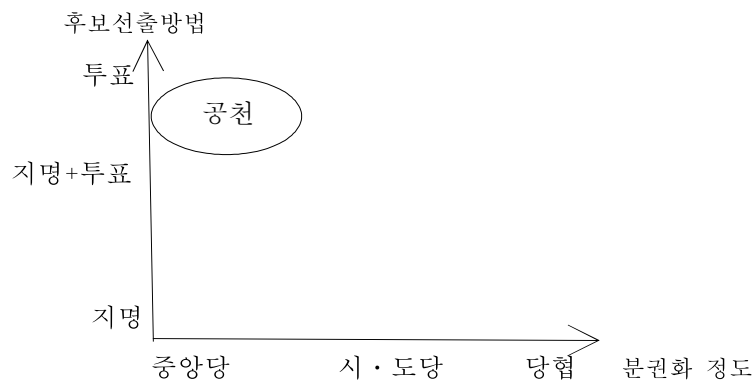
한편 새누리당의 경선 방식을 라हत과 하잔의 분석틀에 대입해보면, 후보자격부여와 후보선출권 측면에서는 가장 개방된 형태의 경선이 었다.

<그림 4> 새누리당의 후보선출권과 후보자격 부여



후보자자격부여는 규정상으로는 책임당원으로 제한돼 있지만, 실제로는 누구든 바로 입당과 동시에 당비를 한꺼번에 납부하고 자격을 얻을 수 있는 형태였으며, 후보선출권은 일반국민에게 100% 주어짐으로써 개방성의 극대화를 이뤘다.

<그림 5> 새누리당의 후보선출방법과 분권화 정도



다만, 경선에서는 실제로 ‘투표’라기보다는 여론조사에 응답하는 형

태를 띠었다는 점이 특이하며, 시·도당과 당협에서는 아무런 영향력도 행사하지 못하고 중앙당 공천관리위원회와 최고위원회의가 모든 공천 프로세스의 주체가 되었다는 점에서 중앙집권성은 강했다.

IV. 새누리당 공천의 특징 및 경선 방식의 성격

1. ‘수동적’ 개방성

20대 총선에서 적용된 새누리당 공천제도를 좀더 명확히 규정하기 위해서는 경선 방식의 특징과 성격을 세부적으로 살펴볼 필요가 있겠다.

통상적인 오픈프라이머리 방식의 경선과 비교해보자면, 당원 가입이나 정당지지에 대한 특별한 확약이 필요치 않았다는 점에서는 순수한 오픈프라이머리와 유사점을 발견할 수 있다. 하지만, 여러 정당의 경선이 같은 날 실시되면서 특정한 한 정당에 대해서만 경선에 참여할 수 있는 방식이 아니라 사실상 모든 정당의 경선 참여에 제약이 없었다는 점에서는 미국식 오픈프라이머리보다도 개방성이 더 높다고 볼 수 있다. 역선택 방지를 위해서라도 국고보조금을 지급받는 정당에 한해서 같은 날 동시에 경선을 실시하도록 법제화 하자는 주장이 있었지만, 여야 간에 합의에 이르지 못하고 결국 각 정당은 따로따로 경선을 치를 수밖에 없었다. 동일인이 새누리당과 더불어민주당의 경선에 모두 참여하여 후보 선출권을 행사하는 것도 이론상 가능한 일이 된 것이다.

물론 새누리당의 후보 경선 여론조사 문항을 보면, 새누리당 지지층과 무당층이 응답 대상으로 되어 있는 것이 사실이다. 하지만, 전화상의 응답은 거짓 답변이 얼마든지 가능하다는 점에서 실제 새누리당 경선이 당 지지층과 무당층을 대상으로만 진행되었는지는 장담할 수 없다.

<표 3> 일반국민 대상 여론조사경선 설문지

00. 인사말

안녕하십니까? 여기는 여론조사 전문기관인 000입니다.
저희는 정치 현안에 대한 여론조사를 하고 있는데요.
1-2분만 시간을 내주시면 고맙겠습니다.

01. 지역 : 귀하의 주민등록상 거주지는 무슨 구 무슨 동이십니까?(해당 선거구만 계속 진행, 아닐 경우 조사중단)

02. 죄송합니다. 본 조사는 000 주민들만을 대상으로 실시되는 조사입니다. (조사중단)

03. 성별(문지말고 면접원 체크)

- (1) 남성 (2) 여성

04. 연령 : 귀하의 연령이 만으로 어떻게 되십니까?

05. 정당 지지도 : 현재 어느 정당을 지지하는 편이십니까? 의식 순으로 불러 드리겠습니다.

- (1) 새누리당 (문07) (2) 더불어민주당 (문06) (3) 국민의당 (문06) (4) 정의당 (문06)
(5) 기타정당 (문06) (6) 지지정당이 없다 (문07)

06. 응답해주셔서 대단히 감사합니다. (조사중단)

07. 후보질문 : 지금부터 불러드릴 0명의 인물들 중, 이 지역 국회의원선거에 새누리당 후보로 다음 중 누가 나서는 것이 좋다고 보십니까? [후보자 호명은 무작위 로테이션]

- (1) 000을 지내고 000를 지낸 000
(2) 000이고 000을 지낸 000
(3) 000이고 000인 000
(4) 000을 지내고 000를 지낸 000
(5) 000이고 000을 지낸 000
(6) 잘 모르겠다 (재질문)

07_1. 재질문(1회에 한함) : 그래도 어느 후보가 나서는 것이 조금이라도 더 좋다고 보십니까?

[위 질문 보기와 같은 순서로 호명]

※ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

출처: 새누리당 내부문서, '제20대 국회의원선거 후보자선출을 위한 여론조사시행규칙'

결국, 새누리당의 경선은 규정상으로는 ‘클로즈드 프라이머리(closed primary)’에 가깝지만 실제로는 ‘오픈 프라이머리(open primary)’보다 더 개방적 형태가 되어버렸다.

하지만 후보선출권자(selectorate)에 대한 개방성이 완전한 형태로 나아가지 못한 것은 ‘전화여론조사’라는 특정한 방식을 취했기 때문이다. 각 선거구별로 전화조사에 응답한 사람을 대상으로 2,000명씩 조사하는 방식이기 때문에 새누리당의 후보 경선에 참여하고자 하는 일반 유권자들이 실제로 후보선출권을 행사할 수는 없었다.

이는 ‘동원 경선’에 대한 지나친 우려가 낳은 기형적 방식의 채택이라고 봐야 한다. 새누리당의 김무성 대표는 취임 이후 줄곧 20대 총선 공천에서 오픈프라이머리 도입을 주장해왔지만, 야당과의 협의 과정에서 이를 관철할 수 없게 되자 2015년 추석 무렵 문재인 대표와 안심번호를 이용한 경선방식에 전격 합의한다. 이는 여야 정치권 모두 이른바 ‘동원 경선’을 가장 심각한 문제로 인식하여 유권자가 직접 현장투표에 참여하는 방식이 아닌, 전화여론조사를 가장 좋은 대안으로 생각했던 것으로 볼 수 있다.

이에 따라 이동통신사가 일반 유권자의 휴대전화 번호를 안심번호로 변환하여 정당에게 제공하는 것을 가능토록 하는 공직선거법 개정이 이뤄졌다. 이로써 정당은 당내경선의 경선선거인이 되려는 사람을 모집하거나 당내경선을 위한 여론조사를 실시하는 경우, 관할 선거관리위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 이용자의 이동전화번호가 노출되지 아니하도록 생성한 번호(안심번호)를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있게 되었다.¹⁾

기존의 여론조사가 주로 유선전화를 통해 이뤄짐으로써 정확성이 떨어졌던 점을 보완하고, 개인정보 유출 등으로 인한 동원 경선의 가능성을 차단하기 위해 도입된 안심번호제는 여론조사의 신뢰성을 높이는 긍정적 효과도 있었다.

하지만, 전화여론조사 방식은 유권자의 적극적인 참여를 근본적으로 제약한다. “여론조사에 응하는 이들은 우선 자발적으로 그 의사표현에 참여하려는 의지를 나타내지 않은 채 수동적으로 주어진 질문에 반응하게 된다”(강원택, 2009a: 42)는 지적은 여론조사를 통한 참여가 갖는 한계를 잘 드러내준다.

실제로 새누리당의 경선 후보들은 선거운동 기간 중에 “제발 전화 좀 잘 받아주십시오”라는 말을 입에 달고 다녔다. 당에서 선정한 여론조사기관으로부터 후보 경선을 위한 여론조사 전화를 받느냐 못 받느냐가 후보선출권을 행사할 수 있을지 없을지의 전제조건이기 때문이었다.

따라서 당원이 아닌 일반국민에게까지 후보선출권을 전면 개방하긴 했지만, 본질적으로 이는 ‘수동적’ 개방성에 그친다고 하겠다. 본인의 경선 참여의지가 후보선출권 행사의 1차적 요건이 아니라 여론조사기관으로부터 ‘수동적’으로 전화를 받아야만 이러한 권한 행사가 가능한 것이었기 때문이다. 새누리당 경선 방식의 특징은 ‘수동적 개방성’으로 요약될 수 있겠다.

1) 여야 합의로 공직선거법 제57조의8(당내경선 등을 위한 안심번호의 제공)이 신설되면서 법적 근거가 마련되었다.

2. ‘오픈프라이머리의 정신을 살린’ 경선

안심번호를 활용한 여론조사 경선 방식을 확정하기 전까지 20대 총선 공천에 관한 새누리당의 당론은 오픈프라이머리였다. 김무성 대표는 전당 대회에서부터 줄곧 ‘공천권을 국민에게 돌려드리겠다’는 공약사항을 내세웠고, 2014년 9월 29일 김문수 전 경기도지사를 위원장으로 하는 보수혁신특별 위원회를 구성하며 오픈프라이머리의 당론화 작업을 줄기차게 진행해 나갔다.

새누리당 보수혁신특위는 마침내 오픈프라이머리를 골자로 하는 공천 개혁안을 도출했고, 이는 20대 총선을 1년 정도 남겨둔 2015년 4월 9일 새누리당 의원총회에서 당론으로 공식 채택되었다. 보수혁신특위는 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 완전국민경선(오픈프라이머리)을 도입하기로 하고, 다음과 같은 당헌 개정안까지 마련했다.

<표 4> 새누리당 당헌 개정안(보수혁신특위안)

현 행	개정안
<p>제 97 조 (후보자 추천) 당의 각종 공식 선거의 후보자는 국민참여선거인단대회 등 상향식 추천방식을 통해 추천한다. 구체적인 추천관리방식은 당규와 중앙당 및 시·도당 공천관리위원회의 규칙으로 정한다.</p> <p>제 99 조 (지역구 국회의원 후보자의 추천) ① 지역구 국회의원 후보자는 중앙당 공천관리위원회의 심사와 국민참여선거인단대회 등 상향식 추천방식을 통해 선정하고, 최고위원회의의 의결로 확정되며 대표최고위원이 추천한다. ② 중앙당 국민공천배심원단은 중앙당 공천관리위원회에서 선정한 우선추천지역 후보자에 대해 적격여부를 심사하여 부적격하다고 판단할 경우, 재적 3분의 2 이상의 의결로 최고위원회의에 재의요구를 권고할 수 있다.</p>	<p>제 97 조 (후보자 추천) ----- 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 <u>완전국민경선(이하 국민공천제)</u> 등 ----- 예비선거관리위원회-----.</p> <p>제 99 조 (지역구 국회의원 후보자의 추천) ① ----- 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 <u>완전국민경선(이하 국민공천제)</u>를 통해 추천하고, -----.</p> <p>② <삭제></p>

당론으로 채택된 공천개혁안에 따르면, 이른바 ‘전략공천’을 없애고 선거권을 가진 모든 유권자가 참여하는 예비선거를 통해 후보자를 추천토록 했다. 예비선거는 선거일 전 60일 이후 첫 번째 토요일에 실시하는 것으로 했다. 정치 신인에 비해 현역 의원이 상대적으로 유리하다는 지적을 고려해 당협위원장은 예비선거일 전 180일까지 사퇴하고, 국회의원 선거의 예비후보자 등록을 현행 선거 120일 전에서 1년 전으로 변경토록 한다는 내용도 담고 있다.

말하자면, 모든 지역구에서 ‘전략공천’은 완전히 없애고 오픈프라이머리 방식의 경선을 거쳐 후보를 선출토록 하겠다는 것이다. 이를 통해 정당의 공천권을 국민에게 완전히 돌려줌으로써 정치개혁을 완수하겠다는 의지를 표명했다.

김무성 대표는 줄곧 본인이 공천권을 전혀 행사하지 않겠다는 점을 강조했고, 오픈프라이머리를 완수하는 것만이 정치개혁이라고 강변했다. ‘김무성호’의 새누리당으로서는 오픈프라이머리에서 후퇴한 그 어떤 형태의 공천제도도 퇴행으로 비칠 수밖에 없는 논리구조를 지니게 된 것이다.

그런데, 정당의 당내 경선에서 오픈프라이머리를 실현하기 위해서는 공직선거법 개정이 선행되어야만 하는 것이었다. 역선택을 방지하기 위해 정당들의 동시 경선을 규정하거나 행정관청이 경선 선거인명부 작성에 협조하는 등은 법에 명문의 규정이 있어야 가능한 일이기 때문이다.

하지만 새정치민주연합의 당권재민혁신위원회는 2015년 9월 7일 제 10차 혁신안을 발표하면서 오픈프라이머리 방식을 채택하지 않았다.

여야 합의로 공직선거법을 개정해야만 하는 새누리당으로서는 상당히 난감한 상황에 놓이게 된 것이다. 당시 여야 양당이 내놓은 공천개혁안을 비교하면 다음 표와 같다.

<표 5> 여야 공천혁신안 비교

구 분	새누리당 보수혁신특별위원회 <의원총회 의결사항(2015.4.9) 기준>	새정치민주연합 당권재민혁신위원회 <10차 혁신안(2015.9.7) 기준>
경 선 방 법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민공천제²⁾(오픈프라이머리) <ul style="list-style-type: none"> - 지역구 국회의원 후보자는 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 예비선거를 통해 추천하며, 예비선거 후보자의 적격 여부에 대해 공직후보자추천규정 제9조 부적격 기준에 따라 예비선거관리위원회가 자격을 심사 - 공직후보자추천관리위원회를 예비선거관리위원회로 명칭을 변경, 예비선거관리위원회의 구성은 현행 선거일 90일 전에서 270일 전(2015.7.18.)에 완료하도록 변경 - 예비선거는 해당 선거일 전 60일 이후 첫 번째 토요일에 실시 (2016.2.13.) - 완전국민경선 결과(디딤돌 점수 적용 경선 포함)에 불복하여 무소속 등록할 경우 등록 무효 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 안심번호 도입될 경우 선거인단 구성은 국민공천단 100%, 안심번호 도입되지 않을 경우 국민공천단 70%·권리당원 30% 2. 국민공천단은 선거구별로 300명~1,000명으로 구성 3. 투표는 AR,S와 현장투표를 혼합하고, 결선투표 도입 4. 경선 후보자의 도덕적 검증 기능을 강화하고, 후보가 난립할 경우 5배수 추천 원칙
현역의원 관련	-	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선출직공직자평가위원회 구성 및 현역의원 평가를 통해 하위 20%는 공천 배제 <ul style="list-style-type: none"> - 지지도 여론조사 35%, 의정활동·공약 이행 평가 35%, 다면평가 10%, 선거 기여도 평가 10%, 지역구활동 평가 10%
선출직 공직자 중도사퇴 관련	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선출직 공직자 사퇴 시기 확장 <ul style="list-style-type: none"> - 선거 출마를 위한 임기 중 사퇴를 방지하고자, 선거일 1년 전까지 사퇴하도록 하고, 이를 부적격 기준에 명시함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 3/4 이상의 임기를 마치지 않고 중도 사퇴한 선출직 공직자는 자신이 받은 공천심사와 경선 득표에서 10% 감산

정치신인 진입장벽 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국회의원선거 예비후보자 등록을 현행 선거일 전 120일에서 선거일 전 1년으로 변경 ○ 국회의원 선거에 출마하려는 당협위원장은 예비선거일 전 180일(2015.8.17.)까지 사퇴 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 후보자가 받은 득표수의 10%를 공천심사와 경선에서 가점 부여 - 정치신인의 기준은 다음에 해당되지 않는 사람 <ul style="list-style-type: none"> · 전·현직 국회의원, 기초단체장, 지역위원장, 광역의원 재선 이상인 자 · 동일 또는 다른 선거구에서 국회의원 후보자로 추천되었던 자 · 동일 선거구에서 당내 경선에 2회 이상 참여한 자
여성·청년·장애인 관련	<ol style="list-style-type: none"> 1. 후보자 경선에 출마하는 여성·장애인에 10~20% 디딤돌 점수 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 디딤돌 점수 적용은 해당 지역의 선출직 최초 입후보자를 대상으로 함 2. 30% 이상 여성 추천 의무화 및 선거보조금 감액 <ul style="list-style-type: none"> - 여성 30% 이상 추천 권고조항을 강제조항으로 변경하고, 이행하지 않을시 정당에 지급되는 선거보조금을 차등 감액 <p>가. 여성 추천 30% 이상 : 보조금 전액 지급 나. 20%이상~30%미만 : 보조금 5% 감액 다. 10%이상~20%미만 : 보조금 10% 감액 라. 10% 미만 : 보조금 15% 감액</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 여성·청년·장애인에게는 공천심사와 경선에서 현행 20%에서 25% 가점 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 청년의 경우 연령별로 조정하여 ▲만 29세 이하는 25% 가산 ▲만 30세 이상~만 35세 이하는 20% 가산 ▲만 36세 이상~만 42세 이하는 15% 가산 2. 여성정치참여 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 여성정치참여확대위원회를 상설기구화하여 여성의무공천 30% 실현방안 등 마련
전략 공천	<ul style="list-style-type: none"> ○ 우선추천지역(전략공천)은 없는 것으로 함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전략공천위원회 구성 및 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 15인 이하로 구성, 외부인사 50% 이상 - 위원장은 최고위 의결로 당대표 임명 - 선거일 120일 전(2015.12.15.)까지 구성 - 위원회 선정 결과는 최고위 의결과 당무위 인준을 거쳐 전략공천 <p>※ 김상곤 혁신위원장, “전략공천은 20% 이내 에서 할 것”</p>

이런 상황에서 새누리당이 선택할 수 있는 마지막 방법은 ‘오픈프라

- 2) 새누리당은 오픈프라이머리 방식의 경선을 ‘국민공천제’로 명명했다. 정당의 공천권이 당의 권력자가 아닌 국민에게 있다는 점을 명확히 하기 위한 수사로 이해되지만, 정당 공천에 대한 본질을 왜곡할 수 있는 이러한 명칭이 적절한지에 대해서는 동의하기 어려운 점이 많아 보인다.

이머리의 정신을 최대한 살리는 방식의 경선'을 도입하는 것이었다. 따라서 새누리당의 경선 방식이 최종적으로는 일반국민을 대상으로 하는 전화여론조사로 결정되었지만, '오픈프라이머리'에 대한 논의를 빼놓고는 새누리당의 20대 총선 공천을 규정짓기가 어려울 것으로 본다.

이상으로 20대 총선에서 새누리당 공천의 특징 및 경선 방식의 성격에 대해 살펴보았다. 간단하게 요약하자면, 새누리당의 20대 총선 경선 방식은 '당원을 배제한 일반국민 여론조사 경선'으로 규정할 수 있다. 원하는 모든 유권자가 표를 행사할 수 있는 오픈프라이머리와는 구별하기 위해 새누리당의 경선방식을 '수동적 개방성'으로 특징지을 수도 있을 것이다. 새누리당은 이를 '오픈프라이머리의 정신을 살린' 경선 방식이라고 주장했다.

V. 새누리당의 경선 방식 채택 배경

그렇다면 새누리당이 이러한 경선 방식을 채택하게 된 배경은 무엇일까. 길정아(2011)는 한국 정당의 공직후보자 선정과정에 대한 동학을 신제도주의(new institutionalism)의 관점에서 구조적 맥락과 그러한 맥락 속에서 이루어지는 행위자들의 선택 방식을 분석하여 파악하고 있는데, 기본적으로 이와 같은 관점에 동의하며 본 논문에서도 새누리당의 경선 방식 채택 배경을 구조적 요인과 행위자 요인으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 구조적 요인

3김 시대의 정당은 철저하게 하향식 공천, 밀실 공천, 더 나아가 ‘돈 공천’이 횡행했다는 것이 보편적 사실이다. 이는 불행하게도 민주화 된 이후에도 꽤 오랜 기간 지속됐고, 이러한 구조와 관행이 국민들의 정치불신을 높이고 정당의 제도화 수준을 떨어뜨리는 결과를 낳았다.

결국 여야 각 정당들은 더 이상 일방적 하향식 공천을 지속할 수 없게 되자, 당내 민주주의라는 명분으로 경선 방식을 일부 도입하기 시작했고, 2002년을 기점으로 해서 정당 공천에서 일반국민의 의사까지 반영하는 통로를 열었다.

<표 6> 주요 정당별 역대 총선 공천 경선비율³⁾

구분	새누리당 계열			민주당 계열		
	전체공천자 (지역)	경선지역	경선비율	전체공천자 (지역)	경선지역	경선비율
17대 총선	241	28	11.6%	243	83	34.2%
18대 총선	245	0	0%	197	0	0%
19대 총선	230	46	20%	209	110	52.6%
20대 총선	249	141	56.6%	234	55	23.5%

17, 18, 19대 총선을 거치며 이런 분위기는 더 강해져 갔다. 이제 일정 정도의 개방성으로는 국민에게 새로운 신뢰를 쌓는 것이 어렵게 되고, 정당의 조직적 역량도 약해지는 한계상황에 다다르게 되자 정당 지도부는 국민에게 공천권을 전적으로 넘긴다는 전략으로 새로운 전환의 기회를 잡고자 한 것이다. 이는 2000년대에 접어들면서 기류를 타기 시작한 원내정당화의 흐름과도 맞물려 있는 것으로 보인다. 당의 규율과 통제를 벗어나 의원의 자율성을 증대하고 여야간 협상과 조정의 폭을 넓혀 의회정치를 활성화 해야 한다는 원내정당화의 흐름은 공천방식 결정에서도 당의 영향력을 배제하고 지역주민에게 선택권을 넘겨야 한다는 목소리와 맞닿게 된 것이다.

이는 일부 정치학자들이 ‘유권자와의 연계성을 강화한 정당’, 즉 유권자정당을 지향하는 주장과도 연결된다. 이제 유럽과 서구 선진국들도 대중정당이 쇠퇴하고 포괄정당, 카르텔 정당, 선거전문가 정당을 거

3) 17~19대 총선은 박찬표(2013)의 자료를 바탕으로 재구성하였고, 20대 총선은 『제20대 국회의원선거총람』(중앙선거관리위원회, 2016)과 채진원(2016)을 바탕으로 작성하였다.

치면서 점점 더 ‘조직으로서의 정당’ 기능은 약화될 수밖에 없는 시대가 되었다(Dalton 2006). 따라서 당원 중심의 정당 운영 및 의사결정 구조는 ‘정당을 지지하는 유권자그룹과의 연계를 강화’하는 쪽으로 바뀌어야 한다는 학문적 논의를 낳았다.

결국 이러한 논의들이 공천방식에서는 후보자와 일반유권자의 연계를 강화하고 경선의 개방성을 극대화 해야 한다는 오픈프라이머리론의 주장으로 이어졌고, 20대 총선 전에 그 논의가 가장 정점에 달한 것이다. 말하자면, 3김 시대 보스 정치의 반작용으로 인해 우리 정당구조의 후진성 내지 비민주성을 극복해야 한다는 구조적 압력이 새로운 형태의 개방성 혹은 정당 민주화의 변화된 모색 단계로 접어들었다고 볼 수 있겠다.

2002년 대통령 후보 경선에서 처음으로 부분적인 국민참여경선이 도입된 이후 한국의 정당들은 거듭된 혁신작업을 거쳐 온 것이 사실이다. 최근 10년 동안 새누리당은 무려 10여 차례에 걸쳐 정당혁신을 위한 별도의 위원회를 꾸리고 활동을 해온 바 있다.

<표 7> 새누리당(한나라당) 역대 혁신위원회 현황

년도	명 칭	위원장	운영기간	인원	비 고
2005	혁신추진위원회	홍 준 표	9개월 (2005.2.21 ~ 11.10)	18명	한나라당
2009	쇄신특별위원회	원 희 룡	4개월 (2009.2.25 ~ 7.3)	15명	”
2010	국민지향-공천제도개혁특별위원회	나 경 원	10개월 (2010.7.30 ~ 2011.6.7)	21명	”
2011	비상대책위원회 정치쇄신분과	이 상 돈	2개월 (2011.12.30 ~ 2012.2.28)	7명	”

2012	정치쇄신특별위원회	안 대 희	3개월 (2012.9.5~12.18)	9명	새누리당
2013	정치쇄신특별위원회	박 재 창	5개월 (2013.3.4~8.5)	10명	”
	당헌당규개정특위	이 한 구	7개월 (2013.7.15~2014.2.25)	11명	”
2014	새누리를 바꾸는 혁신위원회	이 준 석	1개월 (2014.6.30.~7.31)	12명	”
	보수혁신특별위원회	김 문 수	7개월 (2014.9월~2015.4월)	20명	”
2016	혁신비상대책위원회	김 희 옥	2개월 (2016.6.3~2016.8.8)	11명	”

위원회가 각기 다른 명칭으로 활동을 했지만, 주요 과제는 정당혁신이었고 그 중에서도 공천혁신 분야는 거의 빠지지 않는 의제였다. 새누리당에서 거듭돼온 공천제도 쇄신안의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 8> 새누리당(한나라당) 역대 공천제도 쇄신안 주요 내용

구 분	주요 내용
원희룡案 (2009년)	○ 국민참여선거인단 경선 또는 여론조사경선 中 중앙당 공심위가 택일
나경원案 (2010년)	○ 지역구 국회의원공천 상향식 공천 도입 - 취약·전략지역 제외한 지역은 모두 상향식 공천(경선) 원칙 ※전략지역 : 당의 승리를 위하여 전략적 판단이 필요한 지역 : 전략지역은 취약지역을 제외하고 20% 초과 금지 - 여야동시 완전국민경선(오픈프라이머리) 추진하되, 여야간 선거법 개정합의가 이루어지지 않을 경우 한나라당만의 제한적 국민경선(국민참여경선) 실시

<p>이상돈案 (2011년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개방형 국민경선 80% + 전략공천 20% <ul style="list-style-type: none"> - 개방형 국민경선 <ol style="list-style-type: none"> 1) 국민이 공천권을 행사하는 제도 2) 여야 동시 국민경선 실시 제안 3) 경선 관리의 선관위 위탁 요청 4) 책임당원에 대한 존중과 배려 <ul style="list-style-type: none"> - 책임당원 對 일반국민 투표결과 반영비율을 20% : 80%로 함 (단, 일반국민의 투표수가 책임당원 투표수의 4배에 미치지 못할 경우 적용 없음) - 전략공천 <ol style="list-style-type: none"> 1) 대상 : 49개지역(지역구245개의 20%) 2) 후보선정방식 : 공직후보자추천위원회 심사 후 최고위원회 의결
<p>김문수案 (2014년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 오픈프라이머리(국민공천제) 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 선거권을 가진 모든 국민이 참여하는 예비선거를 통해 후보 추천 - ‘공직후보자추천관리위원회’를 ‘예비선거관리위원회’로 명칭 변경 - 예비선거는 해당 선거일 전 60일 이후 첫 번째 토요일에 실시 - 후보자 경선에 출마하는 여성·장애인 등에 ‘디딤돌 점수’ 부여 - 국회의원 선거에 출마하려는 당협위원장은 예비선거일 전 180일까지 사퇴하여야 함 ○ 전략공천(우선추천지역)은 없는 것으로 함

공천제도 쇄신의 주요 흐름은 후보선출권을 어느 정도 개방할 것인지 여부였다고 볼 수 있다. 공천에서 당의 전략적 판단으로 남아 있는 영역인 이른바 ‘전략공천’의 여지를 얼마나 남겨둘 것인지도 중요한 영역이었다는 것을 알 수 있다.

이 과정의 흐름 속에서 대체적인 공감대는 후보선출권을 국민에게 더 많이 부여하면서 전략공천의 폭을 줄이자는 쪽으로 모아지고 있었다. 이 논의가 마침내 20대 총선을 앞두고는 후보선출권의 전면적 개방(오픈프라이머리)과 전략공천(우선추천지역)의 폐지로 이어진 것으로

보인다. 이는 정치불신과 국회에 대한 신뢰도 저하가 최고점에 이르렀던 20대 총선 전의 정치환경과 무관치 않다. 정당혁신과 정치개혁이 거스를 수 없는 대세로 자리잡은 구조적 압력이 새누리당의 공천제도 논의에도 크게 작용한 것으로 봐야 할 것이다.

하지만 한국 정당의 여야 대결구도는 진영의 논리를 넘어서기 어려운 수준에 머물러 있고, 실제적인 협상의 결과물을 내놓는 생산성도 아주 낮은 상태였다. 따라서 집권여당이 당론으로 내세웠던 오픈프라이머리는 공직선거법에 반영되지 못했다. 협상의 표면에는 정당공천에 대한 ‘개방론자’ vs ‘당원중심론자’의 명분 혹은 원칙 대결이 놓여있는 듯이 보였지만, 그 이면에는 첨예한 정치적 사안에 대해서 협상과 조정 능력을 상실한 한국 정당의 고질적 비효율성이 자리하고 있었다.

특히 19대국회는 이른바 ‘국회선진화법’이 처음으로 적용되기 시작한 가운데 여야 간의 협치 문화는 조성되지 않으면서 거의 ‘식물국회’에 가깝다는 비아냥과 냉소에 끊임없이 직면해야 했다.

이런 상황에서 20대 총선의 룰이라고 할 수 있는 국회의원 선거구 획정과 선거제도 협상은 아무런 진척을 보지 못하면서 위헌적 상황까지 치달을 만큼 여야간 조정 능력은 바닥을 드러냈다. 경직된 양당구조 하의 협상력 부재 속에 결국 순수한 의미의 오픈프라이머리 도입에는 실패하고 안심번호를 통한 여론조사라는 어정쩡한 형태로 20대 총선 공천의 제도적 합의에 이르고 말았던 것이다.

2. 행위자 요인

새누리당의 경선 방식 채택 배경을 행위자 요인을 중심으로 구분해서 본다면, 당시 당의 대표최고위원을 중심으로 한 비박(비박근혜)측과 친박(친박근혜)측의 계파 이해관계와 함께 김무성 대표 본인의 정치적 계산도 작용한 것으로 볼 수 있다.

김무성 대표는 명목상 집권여당의 대표였지만, 여당의 실질적인 권위적 지도자는 대통령이였다. 대통령은 임기 후반에 접어드는 본인의 국정 장악력과 향후 퇴임 후의 권력관계까지 생각할 때 공천권을 내려놓기 어려운 강한 유인을 갖고 있다. 따라서 대통령을 정점으로 하는 친박 계파 의원들은 대통령에게 충성도가 높은 자파 성향 후보들을 공천하는데 결정적 이해관계를 가지고 있었다.

하지만 김무성 대표는 기존의 공천 시스템에서는 집권여당 권력의 핵(대통령)이 공천권의 대부분을 행사할 수밖에 없는 구조적 상황임을 절감하고 ‘공천권을 국민에게 돌려드린다’는 명분 하에 미국식 오픈프라이머리를 정치적 어젠더로 설정하여 처음부터 강하게 밀어붙였다. 김무성 대표는 본인의 대권주자로서의 입지와 향후 대선 경선을 위해서도 최대한 지지세력으로서의 당 조직(당협위원장)을 많이 확보할 필요가 있었던 것이다.

주지하다시피 정당정치의 과정에서 가장 결정적인 갈등은 항상 공천을 둘러싸고 벌어진다. 정당의 공직후보 선발방식은 당내 권력투쟁의 특징을 규정하는 동시에 그것을 반영하고 있기도 하다(Hazan and Rahat 2006). 박찬표(2016)는 정당 지도부나 주류파에게 후보선출권의 개방폭을 높이는 것은 권한의 약화를 의미하는 반면, 비주류에게 그것은 공천 경쟁에서의 불리함을 극복할 수 있는 수단이 될 수 있다고 주장했다. 따라서 오픈프라이머리와 같은 국민참여경선의 채택은 조직내

의 권력투쟁의 동학 속에서 이해될 필요가 있다는 말인데, 기본적으로 유효한 분석틀로 보인다.

그런데, 20대 총선을 앞둔 상황에서 새누리당의 권력관계는 약간 기형적인 양태를 띠고 있었다. 김무성 대표를 위시한 비주류가 공식적인 당권을 쥐고 있는 상황이었지만 그 당권을 전폭적으로 행사할 만한 기반이 없었던 것이다.

박근혜 정부 집권 2년차에 맞이하게 된 세월호 참사와 연이은 지방선거 패배는 새누리당의 친박(친박근혜계) 주류들에게 위기 의식을 불러일으켰고, 2014년 7월 14일 치러진 제3차 전당대회에서 서청원 의원을 내세워 당권 접수에 나섰다. 하지만 비박계를 대표하는 비주류의 김무성 의원이 대표최고위원에 선출됨으로써 당은 주류와 비주류간 힘겨루기 양상을 더욱 노정시켰다.

비주류는 당 대표를 배출했지만 집단지도체제 형태인 최고위원회의는 오히려 친박이 다수를 점하고 있는 상황으로, 김무성 대표의 리더십은 잘 발휘되기 힘들었다. 공천권 행사에 있어서도 김무성 대표는 사실상 할 수 있는 일이 별로 없는 상태였다. 청와대 권력을 등에 업은 친박 주류가 자파 세력의 확장을 위해서 당의 공천권을 틀어쥐고 있을 게 명약관화 했기 때문이다.

그래서 김무성 대표는 오픈프라이머리를 줄기차게 요구했다. 청와대와 당내 주류 세력의 공천 관여를 원천적으로 차단하기 위해서는 후보선출권을 국민에게 완전히 개방하는 편이 낫다고 판단한 것이다. 이는 그동안 주요 정당들의 공천개혁 방향인, 선거인단 구성의 국민 개방 비율을 높이는 추세와도 맞아 떨어질 뿐만 아니라 공천 민주화, 정당 민주화라는 정치적 명분도 뒷받침되는 주장이기도 했다. 당 대표가 공

천권을 행사하지 않고 국민에게 돌려주겠다니, 그 자체로 정치개혁의 명분을 선점하기에 충분한 어젠더가 된 것이다.

공천 과정에서의 또다른 행위자인 현역 국회의원들의 입장에서든 오픈프라이머리는 매력적인 방식의 경선이었다. 현역의원의 신분에서 최대한 본인을 알리고 홍보할 수 있는 폭넓은 기회를 가지고 있기 때문에 지역구민들 전체를 대상으로 하는 예비경선은 국회의원에게 유리할 수밖에 없다. 이른바 ‘현역 프리미엄’을 누리는 입장에서 오픈프라이머리를 반대할 필요가 없었던 것이다.

당의 보수혁신특별위원회는 7개월의 활동기간 동안 오픈프라이머리 당론화 작업을 위해 공청회, 여론조사, 토론회 등의 과정을 착실히 거쳐 왔고, 김문수 위원장은 의원총회에서 직접 의원들에게 새로운 공천 제도를 설명하며 설득 작업을 벌였다. 성급한 당론 채택에 대해 일부 우려하는 의원도 있었지만, 오픈프라이머리 자체에 대해 적극적으로 심각하게 문제 제기하는 의원들은 많지 않았다. 2015년 4월 9일 의원총회에서 만장일치의 박수로 추진받으면서 오픈프라이머리는 결국 새누리당의 당론이 되었다.

현역의원들이 특히 민감하게 생각한 부분은 전략공천이다. 그동안 총선 때마다 전략공천의 이름으로 당의 주류세력은 현역 의원 물갈이를 주도해 왔다. 4년 동안 성실히 의정활동을 하고 지역민들에게 인정받아 왔더라도 ‘전략공천지역’으로 선정되면 모든 게 무위로 돌아가고 마는 현역의원들의 운명은 ‘공천 트라우마’의 가장 큰 부분이었다. 그런데 오픈프라이머리는 전략공천, 단수공천 등 이른바 지도부의 인위적 공천 개입을 원천적으로 차단하는 것이기 때문에 실제로 제도 취지대로 운영된다면 현역 의원들, 특히 비주류 현역 의원들에게는 가장

좋은 선택지라는 것이 그들의 공통된 판단이었다.

그렇다면 정당의 중요한 행위자로서 당원들의 생각은 어떠했을까. 불행하게도 새누리당 당원들은 이에 대해 적극적이고 분명한 목소리를 내지 않았다. 두 가지 이유를 생각해 볼 수 있는데, 먼저 실제 경선에서 오픈프라이머리가 실현될 가능성이 크지 않다고 본 듯하다. 대표최고위원이 공약사항으로 밀어붙이고 당론으로 채택되었지만, 실제 제도화 되기 위해서는 입법과정을 거치는 등 여러 난관이 있기 때문에 실현 가능성이 낮다고 보고 적극적 대처를 할 만큼 심각한 상황으로 보지 않은 것이다. 다음으로는, 조직된 목소리를 낼 만한 당원 조직이 부재했다는 것도 한 이유가 될 것으로 보인다. 공천제도라는 중요한 결정사항이 중앙당 지도부에서 논의되고 있는데도 시·도당과 지방의 당원협의회 등 일선 당 조직에서는 오픈프라이머리에 대한 상세한 설명이나 치열한 논의 과정조차 찾아볼 수 없었다. 지방당이나 당원들이 배제된 채 공천제도가 논의돼도 이에 대한 항의나 문제제기가 별로 없었다는 점은 당 조직의 허약함을 드러냄과 동시에 정당의 중요한 행위자로서 당원들이 역할을 하지 못했다는 것을 의미한다.

다만, 당의 기간조직으로서 새누리당 사무처 당직자들은 오픈프라이머리의 부작용에 대해 우려하는 목소리를 낸 것으로 보인다. 오픈프라이머리의 당론화 작업을 진행하던 보수혁신특위에서 사무처당직자 간담회를 열었고, 여기서 나온 발언들을 보면 오픈프라이머리가 정당정치에 가져올 부정적 영향에 대해 비교적 다양한 시각이 담겨 있다. 주요 발언들을 보면, “과도한 비용과 문제가 발생하는 오픈프라이머리보다는 전 당원 투표를 통해 유사한 효과를 얻는 것이 낫다”, “국민의 포퓰리즘 정책 선호도가 여전히 높기 때문에 현역 기득권 세력이 유리

해지는 문제에 대한 검토가 필요하다”, “공직후보자 선출에 있어서 중앙당이 어느 정도 역할을 하면서도 시·도당이나 당협 쪽으로 일부 권한을 이양하는 등의 영국 보수당 사례를 참고할 필요가 있다”는 내용들이다.⁴⁾

새누리당의 사무처당직자는 대부분 공채로 당에 들어와 당무집행기구에서 당의 실무를 담당하고 있는 사람들로서 정당정치에 대한 신념과 이해가 일반적으로 높은 그룹에 속한다. 그럼에도 불구하고 당 사무처나 당원들은 조직된 목소리로 당의 의사결정과정에 참여하지 못한 채 오픈프라이머리 당론 채택 과정을 사실상 지켜볼 수밖에 없었다.

하지만, 오픈프라이머리의 법제화가 좌절되면서 공천률을 세부적으로 결정해야 하는 단계로 넘어가자 당내 주류와 비주류는 치열한 힘겨루기 양상을 벌였다. ‘오픈프라이머리의 정신을 살린’ 경선 방법이 구체적으로 어떤 형태인지에 대한 해석과 당헌당규 적용상의 입장이 각기 달랐기 때문이다.

먼저, 주류 친박계에서는 당헌 103조⁵⁾에 나와 있는 ‘우선추천지역 선정’에 대해 폭넓게 해석하여 ‘전략공천’의 여지를 남겨두려 했다. 또한 선거인단 구성에서 당원:국민의 비율이 50:50인 기존 경선규칙을 지

4) 새누리당 보수혁신특별위원회 산하의 정당개혁소위원회가 2015년 12월 10일에 개최한 사무처당직자 간담회에서 나온 발언들 중의 일부를 정리한 것이다.

5) 새누리당 당헌 제103조(우선추천지역의 선정 등) ① 각종 공직선거(지역구)에 있어 우선추천지역을 선정할 수 있다.

② ‘우선추천지역’이라 함은 다음 각 호의 사유로 선정된 지역을 말한다.

1. 여성, 장애인 등 정치적 소수자의 추천이 특별히 필요하다고 판단한 지역
2. 공모에 신청한 후보자가 없거나, 여론조사 결과 등을 참작하여 추천 신청자들의 경쟁력이 현저히 낮다고 판단한 지역

③ 우선추천지역의 선정은 국회의원, 시·도지사 및 자치구·시·군의 장 선거의 경우는 중앙당 공천관리위원회가 하고, 시·도의회 및 자치구·시·군의회의원 선거의 경우는 시·도당 공천관리위원회가 하되, 최고위원회의의 의결을 통해 확정한다. 단, 광역단체장은 국민참여선거인단대회를 원칙으로 하되, 취약지역에 대해서는 이를 실시하지 아니할 수 있다.

④ 우선추천지역의 선정과 관련한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.

키고자 했다. 이른바 친박 후보들에 대한 주류층의 ‘내리쫓기’ 공천과 함께 기존 당 조직을 활용한 유리한 경선 환경이 만들어지기를 원했던 것이다.

주류와 비주류의 힘겨루기 속에 공천률에 대한 합의를 위해 ‘공천제도 특별위원회’가 총선을 불과 4개월도 남겨두지 않은 상황에서 구성되고 활동에 들어갔지만, 활동은 지지부진했다. ‘공천제도특별위원회’의 보름 정도의 활동개요와 이후 공천률 확정 과정을 정리하면 다음과 같다.

<표 9> 공천제도특별위원회 활동 개요 및 공천제도 확정 과정

구 분	일 시	주 요 내 용
위원회 구성	2015.12.21	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위원장 : 황진하 사무총장 ○ 위원 : 홍문표, 박종희, 권성동, 홍일표, 이진복, 김재원, 정미경, 김상훈, 김태흠, 강석훈, 김도읍, 박윤옥
공천제도특위 회의 (제1~4차)	2015.12.22 ~ 2015.12.27	<p>[결정사항]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 상향식 공천 원칙 준수 - 경선 방식은 현행 제도 중 공관위에서 선택 - 경선 방식 결정시 후보자 의견 개진 - 경선 후보 압축 기준(2~3명 원칙, 최대 5명) - 휴대전화 안심번호 여론조사 도입 - 현행 우선추천 및 단수추천제도 유지 - 중도사퇴 기초단체장, 광역의원 감산점 부여 - 비례대표 추천 관련(여성 60%이상, 사무처당직자 당선안정권 내 1인 이상) <p>[미결정사항]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 경선시 당원 對 국민 반영비율 - 결선투표 시행조건 및 방식 - 후보자 자격심사 기준 세부사항 - 정치신인 등 가산점 부여

구 분	일 시	주 요 내 용
최고위원회의 중간보고	2015.12.28	○ 공천특위 결정사항 및 미결정사항 중간보고
공천제도특위 회의 (제5~7차)	2015.12.30 ~ 2016.1.6	○ 미결정사항 계속 논의 ○ 공천특위 활동종료(총 7차 회의)
최고위원회의 결과보고	2016.1.7	○ 당원 對 국민 비율(30:70), 결선투표 시행조건(1·2위 격차 10%p 이하), 가산점 관련 등 미결정사항 합의
의원총회	2016.1.8	○ 공천특위 결과보고 및 의견수렴
최고위원회의	2016.1.11	○ 제20대 총선 공천제도(안) 확정 - 당규개정사항 : 상임전국위원회 개최·의결 - 비당규개정사항 : 공관위에 전달하여 공천관리규칙에 포함
상임전국위원회	2016.1.14	○ 당규 개정사항 의결 - 경선시 당원·일반국민 비율 조정(30:70) - 당원선거인단 전화조사 방식 신설 - 공천신청자의 경선관련 의견개진 절차 신설 - 복합선거구 당원선거인단 구성방식 규정

이러한 과정을 거친 끝에 오픈프라이머리의 취지를 살리기 위해 일반국민에 대한 후보선출권 개방폭을 늘리는 방향으로 공천률이 일부 수정되었다. 기존 당헌당규상 50:50 이었던 당원:일반국민 비율을 30:70으로 변경한 것이다.

하지만 경선을 앞두고 친박계는 당원명부에 대한 문제제기를 대대적으로 일으키면서 당원의 의견이 반영되는 통로를 봉쇄하게 된다. 일부 언론은 해당 거주지에 살지도 않으면서 경선참여를 목적으로 당원명부

에 이름만 올려놓는 ‘유령당원’ 문제 뿐만 아니라 명부 자체가 부실하다는 등 새누리당 당원명부에 대한 논란을 집중적으로 보도했다.⁶⁾

이는 친박 주류가 수혈하고자 하는 후보군들이 대체로 청와대 참모 출신과 정부 장차관, 고위공무원 출신 등 이른바 정치신인들로서 기존 당협위원장들과의 경선 시 당 조직 활용이 어려울 수 있다는 판단이 작용한 것이다. 당협위원장들은 평상시에 당원명부를 관리하며 당원과 관계를 맺기 때문에 당원들 사이의 지지도가 높을 수밖에 없다고 판단한 것이다.

친박계와 비박계가 인재영입 내지 전략공천 문제를 두고 공방을 벌인 것도 이 때문이다. 지역에서 경선을 거친다면 정치신인들로서는 현직 당협위원장들을 넘어서기가 어렵기 때문에 주류 측 인사들은 인재영입이라는 명목으로 전략공천을 주고 싶었는데, 오픈프라이머리의 취지대로 모두 경선을 거치게 되면 공천을 장담할 수 없었던 것이다.

그렇다면 최대한 당협위원장의 영향력 하에 있는 당원들을 배제하면서 경선을 치르는 것이 낫다는 결론에 이르게 된다. 따라서 친박계 주류 측 인사들이 당원명부에 대한 문제제기를 강화하고, 결국 일반국민을 상대로 한 여론조사경선을 택하게 된 것이다. 애초에는 ‘당원:국민 = 50:50’의 기존 비율을 고수하고자 했던 친박 주류측이 오히려 ‘일반국민 100% 여론조사경선’으로 마지막에 돌아서는 상황이 되었다.

청와대 참모를 비롯한 고위직 공무원들은 자신들의 경력사항이나 인지도를 활용한다면 철저하게 당협위원장의 관리 하에 있는 당원들보다는 일반국민을 상대로 경선을 치르는 것이 더 낫다고 판단한 것이다.

6) 조선일보(2016.2.23)는 새누리당 당원 명부의 문제점으로 ①해당 지역에 살지 않는 당원 ②결번이거나 연락 자체가 안 되는 당원 ③유령 당원 등을 지적하며, “이 당원 명부로는 경선을 치를 수 없다”는 다수의 예비후보들 반응을 집중보도 했다.

마지막으로 경선 진행시 정치신인에 대한 가산점 부여와 관련해서는, 정치 신인이 아닌 사람을 누구로 할 것이냐의 문제부터가 관건이 되었다.⁷⁾ 또한 결선에서도 가산점을 인정할 것이냐의 문제도 있었는데, 결국 정치 신인에 대해서는 다음과 같이 차등하여 가산점을 부여하며, 결선에서도 가산점을 그대로 적용하는 것으로 공천률은 일단락 되었다.

<표 10> 경선시 정치 신인 등에 대한 가산점 적용 비율

구 분	비 율
정치 신인	10%
여성·장애인(1~4급)	10%
여성·장애인(1~4급) 신인	20%
청년(만 40세 이하) 신인	20%
독립유공자·참전유공자 신인 혁혁한 공로가 인정되는 국가유공자 신인	15%

이상과 같이, 공천률을 둘러싼 여러 행위자들 간의 이해관계는 대통령, 당 지도부, 당내 계파, 현역의원, 정치 신인, 당원 등 각 당사자들의 상호 작용과 힘겨루기 속에 ‘안심번호를 활용한 일반국민 100% 여론조사

7) 결국, 최고위원회의의 논의를 거쳐 정치신인이 아닌 자는 다음의 6가지 경우로 한정한다고 정해졌다.

- ① 전·현직 국회의원, 전·현직 광역·기초단체장, 전·현직 재선 이상 광역의원
- ② 동일 또는 다른 선거구 선거(광역·기초단체장, 국회의원)의 후보자였던 자
- ③ 동일 또는 다른 선거구 3회 이상 당내 경선(광역·기초단체장, 국회의원)에 참여했던 자
- ④ 교육감, 재선 이상 지방의원, 지방의회의장
- ⑤ 장관급 정무직 공무원
- ⑥ 인사청문대상 공무원

경선'의 형태로 귀착되었다.

여기서 안타까운 점은, 정당의 중요한 구성원으로서 당원들은 자신들을 배제하는 경선방식이 논의될 때조차도 이를 거부하거나 적극적으로 저항하는 목소리를 거의 내지 못했다는 것이다.

또한, 당의 대표최고위원이 공천권을 비롯한 당의 실권을 전혀 가지고 있지 않은 상황이었기 때문에 당 조직의 영향력을 배제하는 경선 방식, 즉 오픈프라이머리 형식의 완전개방형 경선을 기획했다는 점도 특기할 만하다.

현역의원들은 전략지역 선정이나 컷오프 등으로 인해 경선에서 완전히 배제되지 않는 방식으로서 오픈프라이머리를 받아들였던 것으로 보인다. 현역 프리미엄을 생각한다면 후보선출권을 국민에게 완전히 개방하는 것도 나쁘지 않은 선택이다. 현역 기득권을 활용한 공천권 획득은 재선을 위한 가장 확실한 담보이기 때문이다.

현역의원이든 정치신인이든 모든 경선 후보들은 기본적으로 동원에 대한 부담을 안고 있다. 이는 결국 경선 자금 등 재정문제와 연결되기 때문에 혼탁, 금권선거와 직결된 것이다. 따라서 특정한 선거인단을 정하지 않고 무작위로 진행되는 여론조사 경선에 대해 후보들은 거부감을 덜 느끼게 될 수도 있다.⁸⁾

여기에 더해, 휴대전화를 통한 방식으로 정확도를 높이고, 안심번호

8) 오픈프라이머리 도입을 위한 야당과의 최종 협상 결렬 바로 다음날, 김무성 대표는 비공개 당 내부회의에서 한 선거구당 2,000명 정도의 샘플로 안심번호를 활용해 여론조사경선을 하는 것이 가장 “깨끗한” 방법이라는 언급을 처음으로 했다. 이를 통해 짐작해 볼 때, 김무성 대표는 정치적 명분상 오픈프라이머리를 계속 주장하면서도 실제로는 ‘플랜 B’ 성격의 여론조사경선을 오래전부터 준비해왔던 것으로 보인다. 당 사무처 내의 공천담당 실무부서인 기획조정국의 국장과 팀장을 여론조사 분야의 전문가들로 일찌감치 보임해둔 것도 그런 포석으로 볼 수 있을 것이다. 김무성 대표는 현역의원의 입장에서 돈이 가장 적게 들어가는 방식으로 생존율을 높일 수 있는 경선을 가장 염두에 두었던 듯하고, 이는 총선 후 본인의 대권 도전에 최대한 많은 우군을 확보하기 위한 전략 차원으로 읽힌다.

라는 장치를 활용해 개인정보의 노출을 차단함으로써 공정성을 기할 수 있다는 점에서 새누리당의 경선 방식은 ‘안심번호를 활용한 일반국민 100% 여론조사 경선’으로 귀착된 것이다.

VI. 경선 과정의 개방성 확대와 당의 지지세 확장

본 논문은 왜 새누리당의 오픈프라이머리 논의와 경선방식 등이 당초 의도한 결과를 가져오지 못했는지를 규명하는데 초점을 맞춘다. 새누리당의 경선 방식이 당초에 기대한 효과를 거두지 못한 이유가 어디에 있는지를 살펴보면서 정당의 경선 방식 결정에서 핵심 요소는 무엇이 되어야 할지에 대해서 고찰하고자 하는 것이다.

이를 위해 먼저, 새누리당의 20대 총선 공천에서 경선 과정의 개방성을 확대한 것이 과연 당의 지지세 확장에 도움이 되었는지를 살펴본다.

그러기 위해서 세 가지 정도의 총선 결과 데이터를 활용해 볼 것이다. 먼저 우선추천, 단수추천, 경선 등 각 공천유형별 본선 경쟁력을 알아보고, 다음으로 총선 결과의 분석 단위를 좁혀서 20대 총선에서 가장 중요한 지역이라고 대표될 수 있는 서울과 부산 지역의 당선자, 낙선자 및 공천유형을 분석해봄으로써 새누리당의 경선 방식이 실제로 애초 의도한 효과를 거두었는지 살펴보고자 한다.

1. 공천유형별 본선 경쟁력

전용주와 공영철(2012)은 후보의 본선경쟁력을 두 가지 지표, 즉 당선 여부와 득표율로 측정하면서, ‘비경선 방식보다는 경선 방식을 통해 공천된 후보의 본선 경쟁력이 높을 것이다’ 라는 가설을 입증했다. 여

기서 이들이 말하듯이 “후보의 본선 경쟁력에 가장 큰 영향력을 미치는 요인은 한국의 경우 지역주의 정도, 혹은 전국 단위에서의 정치적 분위기(political mood), 정당 간 경쟁 구도, 혹은 특정 지역구에서의 선거 판세와 인물 요인과 같은 변수들”(전용주·공영철, 2012: 137)이 다수 존재하며 이러한 변수들의 상호작용이 결국 선거결과로 나타난다고 볼 수 있다. 하지만 “다른 변수들의 영향력을 부정하지는 않지만 연구 대상을 좁히면 좁힐수록, 그 대상을 단순화시켜 좀 더 정확히 다룰 수 있는 개연성은 그만큼 커지”(전용주·공영철, 2012: 148)는 것도 또한 사실이다.

따라서 본 논문에서는 당선 여부를 중심으로 각 공천유형별로 본선 경쟁력을 비교해봄으로써 경선 과정의 개방성 확대가 당의 지지세 확장에 과연 얼마나 기여했는지를 살펴보고자 한다. 새누리당의 오픈프라임머리 도입 논의에서도 ‘정치개혁’이라는 대외적 명분 외에 ‘당선 가능성’을 높일 수 있다는 이른바 ‘본선 경쟁력 강화론’이 주요 논거였다. 그래서 ‘일반국민 100%’ 경선을 거쳐 공천을 받은 후보들의 실제 당선 여부를 주목할 필요가 있는 것이다.

먼저, 지역별로 새누리당의 공천이 경선 과정을 얼마나 거쳐서 진행됐는지를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 11> 지역별 새누리당 경선 실시 여부

구분	서울	경기	인천	강원	충청권	영남권	호남권	제주	전국
경선 지역	29	38	6	6	17	42	0	3	141
비경선 지역	18	22	7	2	10	22	27	0	108
합계	47	60	13	8	27	64	27	3	249

전국적으로 경선 실시율은 56.6%에 달하는 가운데, 서울(61.7%), 경기(63.3%), 강원(75%), 충청권(63%), 영남권(65.6%), 제주(100%)는 전국 평균을 넘는 경선 실시율을 보였다. 인천(46.2%)은 경선 실시율이 절반에 미치지 못했고, 호남권에서는 한 곳도 경선을 치르지 못했다. 당의 절대 열세지역인 호남에서는 후보자를 구하는 것조차 어려운 일이기 때문에 경선은 엄두도 내기 어려운 상황임을 알 수 없다. 제주도는 3개의 선거구 밖에 없지만 모두 다 경선을 치렀다. 제주의 3개 선거구에서는 지난 12년 동안 새누리당 후보가 한 번도 당선된 적이 없기 때문에 경선을 통해 본선경쟁력이 있는 후보를 내세우겠다는 의도도 작용한 것으로 보인다.

그러면 다음으로 경선 지역과 비경선 지역에 대해 실제 당선 여부를 권역별로 나누어 살펴볼 필요가 있겠다. 이를 통해 경선의 본선 경쟁력을 어느 정도 가늠해볼 수 있기 때문이다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

<표 12> 지역별 새누리당 경선과 당락 현황

구분	경선			비경선		
	당선 (%)	낙선 (%)	합계 (%)	당선 (%)	낙선 (%)	합계 (%)
서울	5 (17.2)	24 (82.8)	29 (100)	7 (38.9)	11 (61.1)	18 (100)
경기	11 (28.9)	27 (71.1)	38 (100)	8 (36.4)	14 (63.6)	22 (100)
인천	2 (33.3)	4 (66.7)	6 (100)	2 (28.6)	5 (71.4)	7 (100)

강원	4 (66.7)	2 (33.3)	6 (100)	2 (100)	0 (100)	2 (100)
충청권	4 (23.5)	13 (76.5)	17 (100)	9 (90)	1 (10)	10 (100)
영남권	35 (83.3)	7 (16.7)	42 (100)	13 (59.1)	9 (40.9)	22 (100)
호남권	0	0	0	2 (7.4)	25 (92.6)	27 (100)
제주	0 (0)	3 (100)	3 (100)	0	0	0
전국	61 (43.3)	80 (56.7)	141 (100)	43 (39.8)	65 (60.2)	108 (100)

전국적으로 보면, 경선 실시 지역의 당선율(43.3%)이 비경선 지역의 당선율(39.8)보다 높은 것으로 나타난다. 하지만 권역별로 나누어 보면, 영남권(83.3%)과 인천(33.3%)을 제외한 모든 지역에서 경선 실시 지역의 당선율이 비경선 지역보다 낮은 것으로 나타났다.

특히 제주도는 ‘일반국민 100%’ 경선을 실시했던 3곳의 후보가 모두 낙선했고, 충청권에서는 비경선 지역 후보의 당선율이 90%에 이른데 비해 경선 지역 후보들의 당선율은 23.5%에 그치기도 했다. 강원도의 새누리당 후보 8명 중 낙선자는 2명이었는데, 이 두 명 모두 경선을 거쳐 후보가 된 인물이다.

이를 통해 볼 때, 사실상 경선 실시 지역의 전국 평균 당선율이 비경선 실시 지역보다 높은 것은 영남권의 압도적인 당선율 수치에 기인하는 착시현상일 뿐, 실제로 경선을 거친 후보들의 본선 경쟁력이 강화되었다고 볼 근거는 전혀 없다. 오히려 특정 정당의 지역 패권에

치우치지 않은 수도권과 충청권을 놓고 볼 때, 경선 지역의 당선율은 비경선 지역보다 훨씬 떨어지는 결과가 나왔다는 것은 눈여겨 볼 대목이다.

서울, 경기, 인천을 합친 수도권에서 경선 지역의 당선율(24.7%)은 비경선 지역의 당선율(36.2)보다 10%p 이상 낮고, 충청권에서는 이 격차가 60%p 이상으로 벌어졌다. 이는 새누리당이 20대 총선에서 도입한, 개방성을 극대화 한 후보 경선 방식이 본선 경쟁력을 높이는데 실패했다는 것을 보여준다.

물론 후보의 본선 경쟁력에 영향을 미치는 변수는 다양하고, 각 선거구의 정치환경과 구도는 천차만별이기 때문에 이를 단순히 경선 방식의 문제로 국한해서 볼 수만은 없는 한계가 있다. 하지만, 경선 실시 여부와 지역별 당락에 대한 위의 자료만 놓고 볼 때도 경선 과정의 개방성 확대가 당의 지지세 확장으로 이어질 수 있다는 주장은 무리라는 점을 쉽게 확인할 수 있을 것이다.

새누리당의 공천유청을 조금 더 세분한 후 그에 따른 결과를 분석하면 다음 표와 같다. 경선과 비경선을 세부유형으로 구분한 것이다.

<표 13> 새누리당의 공천유형별 총선 결과

구분	지역 선거구	총 공천자	경선 선거구		단수추천 선거구		우선추천 선거구
			당원30%: 국민70%	일반국민 100%	1인 신청 지역 단수추천	복수신청지역 단수추천	
개수	253	249	7	134	53	44	11
당선자 수		105	3	59	20	20	3
당선율		42.2%	42.9%	44.0%	37.7%	45.5%	27.3%

위의 표를 통해서도 경선을 거친 후보들이 특별히 본선 경쟁력이 강화됐다고 판단하기 어렵다. 40% 초반대의 평균 당선율 수치에 비해 유의미한 차이를 보이지 않기 때문이다. 오히려 ‘일반국민 100%’ 경선 선거구는 ‘복수신청지역에서 단수추천’ 받은 후보자들이 보인 당선율(45.5%)보다도 약간 낮은 수준의 당선율(44.0%)을 보이고 있다. 위의 수치에는 영남권 지역의 패권적 선거결과가 녹아들어가 있기 때문에 착시 현상을 걷어낸다면 ‘일반국민 100%’ 경선의 ‘본선 경쟁력 강화론’은 더 입증하기 어려운 주장이 될 것이다.

2. 서울 지역구 당선자 및 공천유형

수도권, 그 중에서도 특히 서울은 총선 표심을 분석하기 위해 필요한 가장 대표적인 지역이다. 수도권을 제외한 대부분의 지역이 지역 맹주를 기반으로 한 패권주의적 경향을 보이고 있는 한국정치의 특수성을 감안할 때, 서울의 총선 결과는 객관적 분석을 위해 빼놓을 수 없는 곳이기 때문이다. 따라서 새누리당의 경선 과정 개방성 확대가 당의 지지세 확장에 도움이 되었는지를 검증하기 위해 서울지역 선거구만을 따로 분석해볼 필요가 있을 것이다.

먼저, 20대 총선에서 서울은 거의 3당 구도로 치러진 선거였다. 49개 선거구 중에서 총선 당시 제3당인 국민의당은 41개 지역에서 후보자를 냈다. 게다가 진보진영의 고정 지지층을 확보하고 있는 정의당도 11명의 후보가 등록했다. 최소한 ‘1與 2野’, 일부 지역에서는 ‘1與 3野’의 구도까지 전개된 것이다.

<표 14> 20대 총선 서울지역 주요 정당별 후보자수 및 당선자 수

구분	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	합계
후보자 수	47	49	41	11	148
당선자 수	12	35	2	0	49

출처: 중앙선거관리위원회

야권 분열이라는 최고의 선거구도에도 불구하고 새누리당은 서울지역에서 12명의 당선자를 내는데 그쳤다. 이는 2004년 탄핵 사태 이후 치러진 17대 총선 때보다도 더 줄어든 수치로써, 새누리당 입장에서는 참패를 당한 선거라고 볼 수 있다. 그렇다면, 이렇게 최악의 결과를 받아안은 선거에서 승리를 거머쥐게 된 12명의 당선자를 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이들을 통해 공천유형에 따른 본선 경쟁력을 추론해 볼 수 있기 때문이다.

<표 15> 서울 지역구 당선자 및 공천유형(새누리당)

연번	선거구	성명	공천유형
1	중구성동구을	지상욱	일반국민 100% 경선
2	강북구갑	정양석	단수추천
3	도봉구을	김선동	단수추천
4	양천구을	김용태	단수추천
5	강서구을	김성태	단수추천

6	동작구을	나경원	단수추천
7	관악구을	오신환	단수추천
8	서초구갑	이혜훈	일반국민 100% 경선
9	서초구을	박성중	일반국민 100% 경선
10	강남구갑	이종구	일반국민 100% 경선
11	강남구병	이은재	우선추천(여성)
12	송파구갑	박인숙	일반국민 100% 경선

<표 15>에서 알 수 있듯이, 새누리당의 절대 강세 지역인 강남 3구(서초구, 강남구, 송파구)를 제외한 서울지역의 새누리당 당선자는 모두 7명이다. 그런데, 이 7명의 당선자 중 ‘일반국민 100% 경선’을 통해 공천을 받은 당선자는 1명(지상욱) 뿐이다. 나머지 당선자는 모두 단수추천을 통한 공천자들이다.

이는 공천과정의 개방성을 확대한 경선 방식이 후보의 본선 경쟁력 향상에 별 도움이 되지 못했다는 것을 의미한다. 새누리당 경선에 참여한 일반 유권자들이 당의 지지층이 되고, 이 지지층들이 다시 당의 지지세 확장에 기여하리라는 ‘유권자정당 모델’의 가설이 실제로는 작동하지 않았음을 보여주는 것이다.

물론 TK(대구·경북) 지역을 중심으로 한 ‘진박 감별 논란’ 등 부정적 악재가 수도권의 새누리당 후보들에게 덮쳐 오면서 서울지역이 가장 큰 타격을 입은 것은 사실이다. 따라서 당선자와 낙선자를 함께 비교하는 것은 여러 변수가 겹쳐 무리가 따를 수 있다. 하지만, 같은 당

선자들끼리의 비교는 최소한의 준거점을 마련해 줄 수 있다는 측면에서 의미있는 분석이다. 이 분석에서도 ‘일반국민 100% 경선’의 본선 경쟁력은 역시 낮게 평가될 수밖에 없다.

3. 부산 지역구 낙선거 및 공천유형

부산은 지역주의의 벽을 깬다는 의미에서 총선 때마다 항상 관심이 쏠리는 곳이었다. 김무성 새누리당 대표의 지역구가 있고, 야권의 유력 대선주자인 문재인 전 대표의 지역구 또한 부산이었다. 제3당인 국민의당을 주도한 안철수 의원 또한 부산 출신이다. 따라서 수도권 못지 않게 부산에서 야권이 얼마나 성공할 수 있을지가 20대 총선의 중요한 포인트가 되었다.

<표 16> 20대 총선 부산지역 주요 정당별 후보자수 및 당선자 수

구분	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속	합계
후보자 수	18	18	6	4	13	59
당선자 수	12	5	0	0	1	18

그런데 새누리당은 부산 지역 18개 의석 중 1/3에 해당하는 6개 의석을 잃었다. 새누리당이 텃밭이라고 할 수 있는 부산에서 상당수 의석을 잃은 것은 물론 여러 요인이 작용한 것이겠지만, 무엇보다 공천의 영향을 고려하지 않을 수 없다. 유권자에게 개방성을 확대한 경선

방식이 일반 국민들 속에서 당의 지지세를 확장시키기는 커녕 당 내부의 지지 기반까지 잠식함으로써 오히려 후보들의 본선 경쟁력을 떨어뜨리는 결과로 작용했다는 것이 부산지역의 선거를 통해 드러났다.

이는 새누리당 후보들이 낙선한 부산의 6개 지역 중 4곳의 후보들이 ‘일반국민 100% 경선’을 통해 공천을 받았다는 사실을 통해서도 알 수 있다.

<표 17> 부산 지역구 낙선자 및 공천유형(새누리당)

연번	선거구	성명	공천유형
1	부산진구갑	나성린	일반국민 100% 경선
2	연제구	김희정	일반국민 100% 경선
3	북구강서구갑	박민식	일반국민 100% 경선
4	사하구갑	김척수	일반국민 100% 경선
5	남구을	서용교	단수추천
6	사상구	손수조	우선추천(여성)

부산지역의 새누리당 경선 과정은 후보들간의 승복 문제나 조직간 융화, 역선택 문제, 당원들의 소외감 등 제반 요소가 중첩되는 과정이었던 것으로 보인다. 18개 선거구 중 무려 6석을 야당이나 무소속 후보에게 내주는 충격적인 결과는 ‘일반국민 100% 경선’이라는 공천 과정 자체가 당의 지지세 확장으로 이어지지 못했던 한계를 드러내 주었다.⁹⁾

이상과 같이 살펴본 바에 의하면, 새누리당의 20대 총선 후보 경선 방식은 원래 의도한 효과를 거두지 못했다. 공천과정에서 후보선출권자에 대한 개방성을 확대하면 후보의 본선경쟁력을 높이고 당의 지지도도 끌어올릴 수 있을 것으로 생각했지만, 총선 결과에 나타난 여러 가지 수치와 자료들은 이러한 의도와 생각들을 입증하지 못하고 있다. 이는 오픈프라이머리 방식의 개방형 경선 제도화를 주장한 채진원(2015) 등 연구자들의 결론이 실제 현실에서는 작동하지 못했다는 것을 보여준다.

9) 총선 후에 새누리당 부산시당은 자체적으로 혁신위원회를 구성하고 ‘부산시민 20대 총선 평가 여론조사’를 실시했는데, 새누리당의 총선 참패 원인을 묻는 질문에 가장 많은 응답이 ‘공천과동’(43.0%)을 들고 있으며, 다음으로 ‘국정운영 비판여론’(36.0%), ‘후보 경쟁력 부족’(8.9%) 순으로 나타났다. (조사대상 : 부산 거주 19세 이상 남녀, 조사기간 : 2016.6.11~12, 유효표본 : 854명, 표본오차 : 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.4\%P$, 조사기관 : (주)우리리서치)

VII. 경선 방식이 의도한 효과를 거두지 못한 이유

새누리당의 경선 방식이 오픈프라이머리론자들의 구상대로 작동하지 못한 이유를 제도 내적 요인과 제도 외적 요인으로 나누어 설명할 수 있을 것이다. 먼저 제도 내적 요인으로는 오픈프라이머리 방식 자체의 한계를 생각해 볼 수 있고, 실제 적용상의 기술적 문제점들에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 다음으로 제도 외적 요인으로는 참여가 전제되는 당 조직의 부재, 철저한 당원 배제 경선 방식의 역설, 자의적인 공천관리위원회 운영 등 세 가지 측면에서 설명할 수 있을 것이다.

1. 제도 내적 요인

1) 오픈프라이머리 방식 자체의 한계

백창재(1998)의 연구에서 지적됐듯 오픈프라이머리 방식이 후보선출권자에 대한 개방성은 확대했지만, 실제 경선 투표 참여자들을 보면 특정한 집단에 편향되는 경향이 있다. 더구나 대통령 선거와 같이 전국적 규모의 인지도 높은 선거가 아니라 특정 정당의 지역구 국회의원 후보자를 뽑기 위한 경선이라면 여러 계층의 광범위한 참여를 담보하는 것은 사실상 불가능하다.

따라서, 후보선출권자에 대한 개방성을 극대화 하면 극단적 성향의 참여자가 주를 이루게 되는 의도치 않은 결과를 초래하게 된다. 당원들

중에서는 충성도가 높은 특정 부류가 참여하게 되고, 일반 유권자들 중에서도 이념 성향이 극단적인 계층이 적극적으로 참여할 확률이 높아지게 된다.

이렇게 되면, 정당의 후보자가 광범위한 계층이나 넓은 그룹의 지지를 이끌어 내기가 힘들다. 정당의 경선에 많은 사람이 참여하고, 이를 통해 본선 경쟁력을 높이기 위해 오픈프라이머리를 도입했지만 정작 실제 경선의 결과는 당의 지지세를 더 좁히는 결과를 초래하는 것이다.

1970년대 이후 오픈프라이머리가 확산된 미국의 사례를 실증적으로 연구한 백창재 교수의 논문에는 이런 점이 자세히 드러나 있다. “기존 지지세력을 포괄적으로 대표하는 것이 아니라 특정 세력만을 대표하는 후보가 선출될 수도 있고, 이같은 상황이 반복되면서 소외되는 집단들과 유권자들의 이탈이 빈번해”(백창재, 1998: 30)질 수 있다는 점을 지적하면서, “(미국) 민주당의 경우, 1972년 이래 동북부 진보집단들의 영향력이 크게 반영되고 노조와 남부의 영향력이 줄게 되면서 기존 지지기반이 붕괴되고 있는 상황이 설득력 있는 증거로 제시된다. 요컨대 핵심적 투표자, 즉 특정한 이슈를 중심으로 잘 조직된 정치활동가들에 의해 후보선출이 결정되고, 다양한 이해관계를 조정하는 정당 지도부의 역할이 사라짐에 따라 정당의 지지기반이 크게 축소되고 있다”(백창재, 1998: 30)는 사실을 밝힌다.

특히 예비선거에서 승리한 후보의 본선거 캠페인 역시 예비선거 때와 크게 다르지 않기 때문에 정당 내의 광범위한 지지기반이 결여되어 있으므로 자신의 파벌을 중심으로 한 캠페인을 벌이게 되고 정당조직은 부수적인 역할에 머물게 되는 한계가 있다.¹⁰⁾

10) 특히 미국 민주당의 사례에서 볼 때, 1972년 이후 새로운 후보 선출과정을 통해 선출된 후보가 계속 패배하게 됨에 따라 새로운 제도 하에서는 ‘본선거에서 승리할 수 없는 후보들만이 선출된다’는 극단적인 비판까지 제기된 바 있다.(백창재, 1998: 18)

20대 총선에서 새누리당의 친박계 후보들이 보여준 이른바 ‘진박(진실한 친박) 마케팅’은 이런 점을 잘 보여준다. 당내 경선에서 최경환 의원을 비롯한 친박 핵심인사들은 ‘진박 감별사’를 자처하며 자파 후보들을 선별 지원하는 일에 팔을 걷어 붙였다. 문제는 이런 분위기가 본선거에서도 크게 달라지지 않았다는 점이다. 김무성 대표의 공식적인 당 지원유세 일정과는 별개로 친박측 인사인 원유철 원내대표는 ‘알파원 유세단’을 만들어 따로 유세일정을 소화했다.

새누리당 조동원 홍보본부장은 당과 조율도 없이 일방적인 홍보캠페인을 전개했는데, 이는 청와대를 비롯한 일부 친박 인사들과의 제한된 협의만을 통해 홍보 컨셉을 정하는 등 특정 계파성향의 인식에서 벗어나지 못했기 때문이다. 그 결과, 20대 국회가 시작된 후 1년 이내에 공약을 이행하지 못했을 경우 1년치 세비를 반납하겠다는 ‘세비 반납 계약서’와 김무성 대표가 공천장에 당대표 직인 날인을 거부하고 지역구인 부산으로 내려가 버린 것을 패러디 한 홍보동영상 ‘옥새 들고 나르샤’ 등 일반적인 국민정서와 동떨어진 홍보물들이 양산될 수밖에 없었다.

<그림 6> 20대 총선 새누리당 공식 슬로건



이는 궁극적으로 정치적 양극화 현상을 부추기는 부작용까지 낳는다. 20대 국회가 19대 국회보다 더 교착상태에 빠지고 소모적인 정쟁에 매몰되고 있는 것도 소위 ‘친박계’로 지칭되는 극단적 성향의 인물들이 오픈프라이머리를 통해 새누리당 공천과정에서 더 많이 살아남았다는 사실과도 연관돼 있는 것으로 보인다.

오픈프라이머리를 통해 특정한 집단의 참여가 두드러지는 경선 과정을 거친다면 향후 의회를 구성하는 의원들 또한 극단적 이념성향을 가진 비타협적 인물로 채워질 가능성이 크다. 따라서 정치적 양극화와 협치 실종의 악순환은 공천이라는 정치과정의 진입 단계에서부터 배태된 것이라고 볼 수 있다. 20대 총선 과정 및 20대 국회 원 구성 후 지금까지 보여온 국회의 모습은 이를 잘 드러내 준다.

한국의 경우 특히 ‘지역 패권주의’의 존재가 오픈프라이머리를 한층 더 왜곡시키는 면이 있다.¹¹⁾ ‘지역 패권’과 ‘오픈프라이머리’가 결합하면, 일반 유권자의 참여를 늘리고자 고안된 경선 과정 자체가 단지 ‘지역 맹주에 의한 낙점과 추인’으로 변질될 수 있기 때문이다. TK(대구 경북) 지역에서 벌어진 이른바 ‘진박’ 논란은 해당 지역에서 패권적 위치에 있는 ‘박근혜’라는 인물이 오픈프라이머리를 어떻게 왜곡시킬 수 있는지 잘 보여 주었다.

2) 기술적 문제점들

11) 손병권은 “지역주의 투표 경향이 강한 영남 혹은 호남 지역에서는 선명성을 강조하기 위해서 매우 당파적이거나 극단적인 입장을 견지하는 후보에게 많은 지지자가 몰릴 수도 있다”는 점을 강조하면서, “선명성 경쟁이 더욱 치열해 질 수 있고, 그 결과 당선되는 후보는 매우 당파적일 가능성이 있다”고 지적한다.(윤종빈 외, 2016. 『정당이 살아야 민주주의가 산다』, 서울: 푸른길, p80)

경선 방식이 실제 적용되는 과정에서의 기술적 문제점들도 살펴볼 필요가 있겠다. 물론 이러한 것은 부차적 문제로 치부될 수도 있지만, 그래도 경선 과정 상의 작은 문제들이 얹히다 보면 결국 제도 자체의 정당성에 타격을 입을 수도 있기 때문에 쉽게 간과할 수 없는 문제이기도 하다.

특히 기술적인 문제들은 경선이 최종적으로는 ‘휴대전화 안심번호를 활용한 여론조사’ 방식으로 진행되었기 때문에 발생한 것들이 많았다. 먼저, 일반국민들을 대상으로 한 휴대전화 안심번호에 있어서 주소가 불일치하는 사례가 다수 존재함으로써 여론조사의 신뢰성 문제가 제기되었다. 이동통신사에서는 고객의 등록된 주소를 기반으로 분류하게 돼 있는데, 주소가 바뀐 상태에서도 예전 주소지를 계속 사용하거나 혹은 경선 참여를 위해 주소지를 다른 곳으로 옮기는 경우 등 고의적 또는 관행상의 문제로 인해 주소가 불일치 하는 경우가 상당히 발생할 수 있으므로 문제가 있다는 주장이 많았다. 이것은 행정관청이 당내 경선을 위한 선거인명부 등을 작성할 수 있도록 공직선거법이 개정되지 않는 한 근본적인 해결이 불가능한 문제다. 정당이 가진 당원명부나 이동통신사가 보유한 고객명부 등은 모두 해당 당사자가 임의적으로 제출하는 주소지 정보에 의존하는 것이기 때문에 국회의원 선거의 해당 지역구에 대한 선거권이 있는지 여부는 정확히 가려낼 수 없는 것이 사실이다.

또한, 타인 명의로 휴대전화를 개통한 경우(예를 들어, 아들이 부모님 명의로 개통 등)에 실제 유권자와 일치하지 않을 수 있는 문제 등이 발생하기 때문에 휴대전화 소유자가 유효한 투표권을 보유하느냐

여부가 중요한 관건이 되기도 한다. 한편, 특정 후보 지지자가 3개의 이동통신사에서 한 회선씩을 개통해 여론조사에서 최대 3표를 행사하는 등 중복 투표 가능성도 존재한다. 이통사끼리 평소에 고객 정보를 공유하지 않기 때문에 안심번호 추출 시 통신사별로 중복 가입자를 걸러내기 어려운 점에서 기인하는 문제이다.

전화여론조사라는 형식은 같지만, 단순한 여론조사가 아니라 공천 후보자를 결정하기 위한 경선여론조사는 투표행위에 준하는 행위이다. 따라서 이러한 기술적 문제점들은 투표권이 없는 사람에 의한 무효적 행위를 발생시키거나 중복 투표, 대리 투표 등 사실상 경선의 정당성을 허물 수 있는 심각한 법적 문제가 야기된다는 점을 인식할 필요가 있다. 실제로 새누리당에서는 경선 결과가 발표될 때마다 공천효력정지 가처분 신청 등의 법적 쟁송이 이어졌다.¹²⁾

뿐만 아니라 너무 촉박한 조사기간도 문제였다. 공천관리위원회가 처음으로 경선지역을 발표한 것이 2016년 3월 4일이었고, 실제 경선은 3월 8일이 되어서야 최초로 실시될 수 있었다. 20대 총선 후보등록일이 3월 24일부터 시작됐기 때문에 사실상 2주 내에 모든 여론조사경선이 완료돼야 하는 상황이었던 것이다.

실제로 새누리당은 141개 선거구를 대상으로 경선 여론조사를 실시하기 위해 18개 여론조사 기관을 통해 14일간 1차 경선 여론조사 및 결선 여론조사까지 모두 마쳤다. 사정이 이렇다보니 어느 정도 공신력 있는 여론조사기관 뿐만 아니라 소규모 업체까지 경선을 맡게 되면서

12) 새누리당은 공천관리위원회 산하에 클린공천지원단을 두고 경선 관련 이의제기 등을 접수했는데, 여기에는 90여건이 접수되었고, 이 중 경남 사천남해하동 지역은 350여명이 중복조사된 것으로 결론이 나 여론조사가 재 실시 되기도 했다. 당에서 이의제기가 받아들여지지 않을 경우 강원 속초고성 양양의 정문헌 의원 등 다수의 경선 후보자들은 공천효력정지 가처분 신청을 제기하며 조사결과에 승복하지 못했다.

정확도나 신뢰도는 더 떨어질 수밖에 없는 문제점이 노출됐다.

물론 이렇게 된 데는 선거구획정의 지연이라는 당시 정치환경도 작용하였다. 헌법재판소의 선거구 인구편차 위헌결정으로 2016년 1월 1일부터 기존 국회의원 지역선거구가 모두 무효화 됨으로 인해 당의 공천 일정도 차질을 빚게 된 것이다. 여야는 선거법 협상 초기에 권역별 연동형 비례대표제를 주장하는 야당과 선거제의 급격한 변경을 받아들일 수 없다는 여당의 입장에 따라 교착 상태에 빠졌다. 결국 농어촌지역 대표성 문제 등으로 인해 국회의원 정수는 기존대로 300명을 유지하되 비례대표를 6석 줄이는데 합의했지만, 다시 시·도별 정수 및 읍·면·동 경계 문제 등 세부사항에 대한 합의가 늦어져 선거구획정 위원회는 2월 28일에야 확정안을 의결하고 국회에 제출했다. 테러방지법 필리버스터 등의 와중에 국회가 3월 3일에야 공직선거법을 본회의에서 처리한 것은 20대 총선의 졸속을 예고하는 것이나 마찬가지였다.

상향식 공천을 위해서는 상당히 오랜 시간의 준비와 충분한 경선 기간 보장이 필요한데, 후보자 등록일까지 불과 3주 가량을 남겨둔 상황에서 1차 경선과 결선 등 모든 경선을 마쳐야 하는 상황은 물리적으로도 벅찬 상태이며, 경선의 온전한 진행을 담보하기 어렵다고 봐야 할 것이다.

이러한 경선 일정 속에서는 경선 후보자들의 도덕성이나 능력을 검증할 기회도 당연히 제공되기 어렵다. 후보자들의 지역사회 발전에 대한 비전은 무엇인지, 국가적 의제에 대한 의정활동 계획은 어떠한지 등에 대해 아무런 정보가 없는 상태에서 경선 여론조사에 참여하는 유권자들은 단지 전화기의 버튼만 누리는 수동적 선택을 강요받을 뿐이

다. 경선 과정이 출퇴근길 인사 등 소모적인 체력전으로만 전개되면서 ‘깜깜이 경선’을 치르다 보니, 경선 결과에 대한 후보들간의 승복도 어려워지고, 일반 유권자들 사이에 지지세를 확장하는 것은 더 불가능해졌다.

2. 제도 외적 요인

1) 참여가 전제되는 당 조직의 부재

한국의 정당들은 사실 ‘조직수준 정당’이 부실하다. 원내정당론을 주장하는 정당연구자들의 분석과 달리 한국정당에는 이념을 공유하는 정파활동가와 적극적 당원이 부족한 현실이다. 권위주의적 정당문화와 독점적 공천권을 행사했던 ‘3김 정치’ 시대의 정당들도 사실은 ‘조직수준 정당’은 강하지 못했다.

박정희 정권 시기의 공화당, 전두환 정권의 민정당, 3당 합당 이후의 민자당에서 새누리당까지 역대 보수 집권당의 조직력이 높게 평가받은 것은 통·리·반장을 위시한 공조직의 하부체계 및 자유총연맹, 바르게살기운동협의회 등 관변단체들의 동원력이 낳은 착시 현상으로 봐야 한다. 지금도 새누리당에는 300만 명이 넘는 당원이 존재하지만, ‘자발적 참여’가 이루어지는 정당 문화는 아직도 요원하기만 하다. 그동안 보수정당의 당원들은 당 행사나 선거 등에 동원되는 수동적 역할에 그쳐 왔다. 당원들이 주체적으로 참여하고 권한을 행사할 수 있는 조직과 문화가 부재한 것은 우리 정당들의 큰 맹점이었다.

따라서 오픈프라이머리 주창자들이 내세우는 ‘유권자 정당’, ‘네트워크 정당’ 등은 한국적 정당현실과는 당연히 괴리가 있다. 정당 연구자들 중 대표적 오픈프라이머리론자인 채진원 교수의 박사학위논문(2009)은 민주노동당의 현실기반 위에서 이루어진 연구이다. 그런데 민주노동당은 새누리당과 민주당 등 한국의 전통적 거대 정당들과는 조직형태와 정당문화가 상당히 다르다고 봐야 한다.

진성당원의 비율이 높고, 이념적 기반을 공유하는 적극적 활동가들의 움직임이 활발한 민주노동당은 실제로 ‘조직수준 정당’의 틀이 양호하게 갖춰져 있다. 이는 참여가 전제되는 당 조직의 가동이 기존 정당들보다는 용이하다는 얘기다. 그렇다면, 다음 단계는 자연스럽게 일반 유권자들 속으로의 외연 확대와 함께 위계적 조직질서의 이완이 중요한 문제가 된다. 조직 수준의 무게를 덜어내면서 연성화 하여 유권자와의 연계와 지지망을 갖추는 것이 민주노동당의 지향점일 수 있다.

그런데 새누리당은 아직 민주노동당 정도의 조직수준 혹은 참여문화가 정착되지 못했다. 참여가 전제되는 당 조직과 문화가 부재한 경우, 경선 후보자들은 후보선출권을 행사하는 사람들이 대부분 ‘동원’에 의해 참여한 것이라고 판단하며 결과에 불복하게 된다. 당내의 참여가 외부로 자연스럽게 전이되어 후보선출권으로 연결되는 구조가 아니라면 외부 참여의 프로세스 또한 건설할 수 없다고 보는 것이다.

따라서 오픈프라이머리론자들의 주장은 조직형태와 정당문화가 상이한 새누리당과의 조응성이 떨어질 수밖에 없다. 한국정당들은 ‘조직수준 정당’을 오히려 더 강화해야 할 단계에 놓여 있는 것이다.

그런데도 그동안 채진원(2012), 정진민(2011) 등은 ‘유권자정당모델’, ‘네트워크정당모델’ 등을 내세웠는데, 이는 새누리당의 일부 실험에서

도 이미 실패한 것으로 드러났다. 채진원은 “매체의 발달과 정보통신 기술의 발전 그리고 대학 교육에 따른 시민들의 인지적 능력의 향상은 인터넷과 SNS 등을 통한 시민들의 직접 행동을 강화함으로써 유권자들이 선호하는 ‘유권자수준 정당’에 대한 기대치를 높여 왔다”(채진원, 2012: 158)는 논지를 폈고, 이런 기류를 반영해 새누리당은 조동원 홍보본부장 주도로 2014년 5월에 ‘모바일정당을 구현하기 위한 특별위원회’, 일명 ‘크레이지파티 위원회’를 당헌당규에 공식 기구로 명시하면서 모바일정당에 앞장서려는 의욕을 보였다.¹³⁾

하지만 ‘크레이지파티위원회’는 의욕적인 출발에도 불구하고 결국 아무런 결과물도 내지 못한 채 유명무실화 되다가 20대 총선 패배 후 당 내부의 반성과 성찰 속에 당헌당규 개정 작업이 진행되었는데, 아예 당 기구에서 삭제되는 것으로 결론이 났다. 이는 당 내부의 참여가 전제되는 조직문화가 선행되지 않는다면 외부 세력에 의존하는 네트워크 형성과 지지세 확장이라는 목표가 결국은 뿌리없는 공허한 메아리가 될 수밖에 없다는 점을 실증적으로 보여주는 예라고 하겠다.

민주노동당의 지지자들은 인터넷 환경이나 온라인 지지 활동과 매우 친화적인 성향을 가지고 있다. 그에 비해 새누리당 등 보수 성향 지지자들은 온라인 성향 혹은 유권자 지지 모델(자발적 지지 유권자)과는

13) 새누리당 당헌 제28절은 모바일정당을 구현하기 위한 특별위원회를 규정하고 있으며, 제67조의 2 (구성 및 기능)은 다음과 같은 세 개의 조항으로 이루어져 있다.

- ① 국민이 직접 참여하는 모바일정당을 구현하기 위한 특별위원회를 둔다.
 - ② 모바일정당을 구현하기 위한 특별위원회에 위원장 1인과 부위원장 약간인을 두며, 위원 중에서 최고 위원회의 의결을 거쳐 임명한다.
 - ③ 모바일정당을 구현하기 위한 특별위원회에 관한 기타 필요한 사항은 당규로 정한다.
- 한편, 당규인 ‘모바일정당을 구현하기 위한 특별위원회 규정’ 제5조는 위원회의 기능으로 4가지를 들고 있다.
1. 국민이 직접 참여하는 모바일정당 구현
 2. 정당과 정치, 사회 전체에 대한 혁신 아젠다 발굴 및 제안
 3. 혁신 아젠다에 대해 국민이 참여할 수 있는 방법으로 공개적으로 논의
 4. 위원회 논의 결과와 국민의 의견을 수렴하여 최고위원회에 보고

거리가 있다. 지지 성향과 참여 문화가 다른 새누리당에 오픈프라이머리론자들의 주장을 그대로 이식한 것이 경선의 효과를 의도한 대로 누리지 못한 원인이라고 볼 수 있겠다.

2) 철저한 당원배제 경선 방식의 역설

새누리당의 20대 총선 후보자 경선에서는 책임당원(진성당원)들의 경선참여 기회가 박탈되는 문제도 발생했다. 책임당원은 매달 당비를 납부하는 진성당원으로서 당 조직의 근간이 되는 구성원인데, 이들이 철저히 배제된 경선이 성공하기란 어려운 일이다.

한 선거구에서 유권자수 대비 책임당원의 비율은 평균 0.7% 정도이다.¹⁴⁾ 그런데, 20대 총선 경선에서 새누리당은 ‘일반국민 100% 여론조사경선’을 채택하면서 선거구당 2,000명의 샘플을 통해 여론조사를 실시했다. 선거구 당 평균유권자수가 22만명 가량이기 때문에 실제로 해당 지역의 선거구민이 경선 여론조사 전화를 받을 확률은 0.9% 정도 ($2,000 \div 220,000 \times 100$)가 된다. 따라서 새누리당 책임당원의 경선 참여 확률은 $0.7\% \times 0.9\% = 0.63\%$ 에 불과하다.

새누리당의 경선 방식을 적용한 결과, 한 선거구에 1,200명 가량의 책임당원이 존재할 경우 그 중 7명 정도가 경선에 참여할 수 있었다. 사실상 참여가 불가능한 수준인 것이다. 따라서, 경선에 대한 개방성을 확대한다는 취지에서 시도되었지만 사실상 당원을 배제하는 극단적 방식으로 변질된 것이 새누리당 경선의 특징이라고 할 수 있다.

14) 공천을 위한 경선이 진행되던 2016년 3월 12일 기준으로 새누리당 전체 책임당원의 수는 306,417명이었다.

당원, 특히 책임당원을 경선에서 배제하면서 본선에서 정당 내부의 광범위한 지지를 동원하는 것은 불가능한 일이다. 결국 철저한 당원 배제 경선으로 인해 일반 유권자에 대한 지지 확대는 물론, 당내 구성원의 지지 획득조차 실패함으로써 후보자들의 본선 경쟁력이 현저히 저하될 수밖에 없었던 것이다.

<그림 7> 20대 총선 지역별 투표율



이는 20대 총선의 지역별 투표율을 통해서도 확인할 수 있다. 전국 평균 투표율은 58.0%였는데, 이보다 낮은 투표율을 기록한 지역은 10 곳이다. 새누리당의 텃밭이라고 할 수 있는 부산, 대구, 경북, 경남이 모두 전국 평균 투표율을 밑돌았고, 강원과 충청권도 평균치에 못 미쳤다. 그에 비해 광주, 전남, 전북 등은 전국 평균 투표율을 훨씬 웃도는 수치를 보였다.

특히 대구는 지역별 투표율에서 전국 최저치를 기록했다. 이러한 사실들을 볼 때 새누리당 지지층이 이번 총선에서 대거 투표를 포기했다

는 것을 알 수 있다. 물론 지지층조차 등을 돌리게 만든 가장 큰 원인은 ‘막장 공천’을 방불케 하는 ‘공천 파동’에 있다고 봐야 한다. 그런데 중앙당 공천관리위원회의 전횡과 계파 갈등 속에서 정작 당원들에게는 아무런 역할도 없었다. 경선 과정에조차 참여하지 못한다면 당원의 의미를 어디에서 찾아야 할 지 알 수 없다는 불만이 팽배했다. 새누리당 당원들 중에서도 아예 투표장에 나가지 않겠다는 얘기가 많았다.

새누리당은 총선 후 당내외의 목소리를 가감없이 정리하여 ‘국민백서’를 펴냈는데, 대구 지역에서 경선을 치렀던 한 후보자는 이런 말을 했다. “대구는 전통적으로 당원이 많은 지역이라 당원을 투표에서 배제한 것이 지역민들에게는 반응이 좋지 않았다. 지금 당원들이 많이 빠져나가고 있지 않은가? 많은 당원이 새누리당원임에도 불구하고 정당투표에서 국민의당을 뽑았다. 당원이지만 당이 싫다는 것이다. 공천 당시 당에 대한 비판이 엄청났다.”¹⁵⁾

이는 총선을 전후한 당원 수 변동 추이에서도 그대로 드러난다. 당원들, 특히 매달 당비를 납부하는 책임당원(진성당원)들은 이번 총선에서 당원으로서의 권리를 전혀 행사하지 못했다. 정당에서 공직선거에 나갈 후보를 결정하는 일은 가장 중요한 의사결정인데, 이런 의사결정 과정에 당원보다 오히려 일반국민들의 의견이 존중되는 구조라면 책임당원이라고 해도 굳이 정당활동을 이어갈 필요를 느끼지 못하게 되는 것이다.

실제로 총선 후 5개월 동안 2만 5천명 가량의 책임당원이 새누리당을 떠났다. 총선 공천과정을 거쳐 오면서 경선 참여 등 정당의 제도적 틀이 당원들에게 우호적이지 않다고 느꼈기 때문이다.

15) 새누리당. 2016. 『국민백서: 국민에게 묻고 국민이 답하다』. 서울: 예스위캔. p88 참고.

<표 18> 총선 전후 새누리당 당원 수 변동 추이

구 분	책임당원(명)	유권자수 대비 책임당원 비율	일반당원(명)	합계(명)
총선 전 (’16.3.12)	<u>306,417</u>	0.74%	2,716,188	3,022,605
총선 후 (’16.8.31)	<u>281,024</u>	0.67%	2,717,876	2,998,900

조진만은 “유권자의 선거운동과 관련하여 역시 중요한 부분 중의 하나는 유권자와 정당 간의 관계이다. 특정 정당과 일체감 내지는 친밀감을 형성하고 있는 유권자의 경우 그렇지 않은 유권자와 비교하여 상대적으로 정치참여를 많이 한다”면서 “특정 정당에 대하여 친근감을 가지고 있는 유권자의 경우 그렇지 않은 유권자와 비교하여 선거운동을 할 가능성도 높다”(조진만, 2009: 93)고 했다.

한국적 현실에서 정당 일체감을 가지고 있는 것으로 평가되는 많지 않은 유권자들 중 가장 적극적인 부류가 당의 책임당원들인데 이들에게는 후보선출권이 부여되지 않았고, 경선에 운 좋게 참여하게 된 유권자들도 당에 대한 친밀감을 형성할 기회가 제공되지 못하는 수동적 참여자에 그치게 만든 것이 20대 총선의 새누리당 경선이었다. 당연히 본선거에서 새누리당을 위해 적극적으로 선거운동을 해줄 사람은 거의 없었다고 봐야 한다.

이상과 같은 사실을 종합해보면, 참여의 문화가 없는 정당환경 속에서 새누리당의 후보 경선에 참여했던 사람들은 대부분 ‘수동적 참여자’에

그쳤고, 그나마 당원들 특히 책임당원들은 그 경선에 참여할 기회마저 박탈당했다는 것을 알 수 있다. 경선 과정에서 채택된 ‘여론조사’ 방식이 이런 상황을 더욱 부추기는 결과를 가져왔다. 결국 공천 과정이 개방되고 포괄성이 높아지더라도 여기에 참여한 사람들이 향후 당의 지지 기반으로 흡수, 확대되지 못한 채 경선으로 역할이 끝나는 존재로 전략해 버린다면, 공천개혁이 당초 의도한 효과는 전혀 거둘 수 없는 것이다.

3) 자의적인 공천관리위원회 운영

새누리당의 공천과 경선이 전반적으로 좋은 결과를 이끌어내지 못한 데는 공천관리위원회의 자의적 운영에 관한 부분도 빼놓을 수 없다. 공천관리위원회는 당의 공직후보 추천 과정이 공정하고 투명하게 이뤄지도록 관리해야 할 중요한 당 기구이다. 그런데 공천관리위원회 구성 자체가 투명하지 못했다.

새누리당의 당헌당규에 따르면, 중앙당 공천관리위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명¹⁶⁾하도록 돼 있는데, 총선 전의 새누리당 최고위원회의는 친박과 비박으로 나뉘어 첨예한 계파갈등을 겪고 있는 상황으로 인해 합리적인 의사결정이 거의 불가능했다. 결국 김무성 대표는 공천관리위원회 구성에서 청와대를 정점으로 하는 친박 주류의 뜻에 따를 수밖에 없었다. 이한구 위원장을 비롯하여 공

16) 공천관리위원회 구성을 규정하고 있는 새누리당 당헌 제48조 2항은 다음과 같다.

“중앙당 공천관리위원회는 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 당내외 인사 20인 이내의 위원으로 구성하고, 사·도당 공천관리위원회는 사·도당 운영위원회의의 의결을 거쳐 사·도당위원장의 추천과 최고위원회의의 의결을 거쳐 대표최고위원이 임명하는 당내외 인사 20인 이내의 위원으로 구성한다. 단, 최고위원회의의 위원은 공천관리위원회 위원을 겸할 수 없다.”

천관리위원회가 친박 위주의 인사로 구성됐다는 것은 사실상 공정한 공천을 담보할 수 없는 한계 속에서 출발했다는 것을 의미한다.

<표 19> 새누리당 20대 총선 공천관리위원회 구성 현황

구 분	구 성	비고(총11명)
위원장 (1명)	이한구(위원장)	당내 인사 (5명)
부위원장 (1명)	황진하(사무총장)	
위원 (9명)	홍문표(제1사무부총장) 박종희(제2사무부총장) 김희선(법률지원단장)	
	한무경(한국여성경제인협회장) 이육한(숙명여대 법학과 교수) 김순희(교육과 학교를 위한 학부모연합 상임대표) 김용하(순천향대 금융보험학과 교수) 최공재(차세대문화인연대 대표) 박주희(바른사회시민회의 사회실장)	당외 인사 (6명)

당연적인 당내 인사들을 제외한다면, 외부인사들은 사실상 청와대 추천인물들로 아무런 검증도 없이 위원에 임명됐다는 시각이 당내에 지배적이었다. 평소에 당 활동과는 무관한 사람들이 당의 중요한 의사 결정 과정인 공천에서 막강한 권한을 행사하는 것도 정상적인 정당정치와는 거리가 먼 행태이지만, 게다가 그 외부위원들이 청와대나 특정 계파의 대리인 성격을 가지는 인물들로 채워진다면, 이는 공당의 공천 관리기구로서 대단히 부적절한 일이다.

공천관리위원회에서 자파 성향 위원들이 다수를 점하고 있는 상황을 등에 업고 이한구 위원장은 거의 독단적 전횡을 휘둘렀다. 먼저, 컷오프나 부적격자 공천배제 등에서 과도하게 자의적인 기준을 적용함으로써 경선 시스템이 정상적으로 작동하기 이전에 비합리적 개입이 가능하도록 만들었다. 이한구 위원장은 수 차례 언론브리핑 등을 통해 ‘비인기자’, ‘저성과자’, ‘양반집 도련님’, ‘당론 위배자’ 등 자의적 용어로 공천배제자 선별 방침을 밝혔다.

새누리당 공직후보자추천규정은 공직 후보자에 대한 부적격 기준으로 11개 항목을 들고 있는데¹⁷⁾, 그 중 ‘유권자의 신망이 현저히 부족한 자’와 ‘기타 공직후보자로 추천하기에 부적합하다고 인정되는 명백한 사유가 있는 자’ 등의 항목이 비교적 포괄적인 부적격 기준을 내포하고 있다. 그래서 당에서는 해당 선거 이전에 최고위원회의 의결을 거쳐 당규상의 포괄적 부적격 기준에 대해 세부적인 가이드라인을 정한다. 20대 총선에 적용하기 위해 최고위원회의에서 의결한 공천 부적격 기준은 다음 표와 같다.

17) 새누리당 공직후보자추천규정 제9조(부적격 기준)는 다음과 같은 11개 항으로 구성돼 있다.

1. 피선거권이 없는 자
2. 동일한 선거에 있어 2개 이상의 선거구에 중복신청한 자
3. 후보 신청자가 당적을 이탈, 변경한 때
4. 2곳 이상의 당적을 보유하고 있는 자
5. 금고 이상의 형을 선고받고 재판 계속 중에 있는 자
6. 후보등록 서류에 허위사실을 기재한 자
7. 파렴치한 범죄 전력자
8. 부정·비리 등에 관련된 자
9. 탈당·경선불복 등 해당행위자
10. 유권자의 신망이 현저히 부족한 자
11. 기타 공직후보자로 추천하기에 부적합하다고 인정되는 명백한 사유가 있는 자

<표 20> 새누리당 20대 총선 공천신청자 부적격 기준

구분	부적격 대상		비고
파렴치 범죄	강력범죄	○살인, 강도, 방화, 마약, 약취·유인	시기·형량 관계없이 벌금 이상 형이 확정된 자 배제 (사면·복권된 자 포함)
	성범죄	○강간, 강제추행, 아동·청소년 관련 성범죄, 성매매알선	
부정비리 범죄	부정부패 범죄	○뇌물(수뢰·증뢰·알선수재), 불법정치자금 수수, 경선에서의 금품살포 등 부정행위 - 후보자의 배우자, 직계존·비속이 위 범죄를 저지른 경우 또는 후보자의 형제·자매가 위 범죄를 저지르고 후보자와의 관련성이 인정되는 경우	시기·형량 관계없이 금고형의 집행유예 이상 형이 확정된 자 배제 (사면·복권된 자 또는 확정판결 이후 공직 선거에 출마하여 당선된 자는 제외)
	공무원 범죄	○직무유기, 직권남용, 공무상 비밀누설, 권리행사 방해, 공금 횡령, 회계부정	
기타범죄	민생 범죄	○도박, 명예훼손, 폭행, 상해, 도주차량운전, 사기, 공갈, 사·공문서 위조, 무고	금고형의 집행유예 이상 형이 확정된 자 배제
		○음주운전	벌금형 3회 이상 배제
	○그 외의 범죄는 최근 10년 이내의 전과를 대상으로 그 횟수, 범죄의 종류와 내용, 형량 및 벌금액수의 정도를 참작하여 결정 - 10년 이전 범죄의 전과는 사회통념상 정도를 기준으로 결정		
탈당 경선불복 등 해당행위자	○당내 경선에 불복하거나 탈당하여 타 정당 또는 무소속 후보로 공직 선거에 출마한 자 ○해당행위 등의 사유로 인해 당으로부터 탈당권유 및 제명처분을 받은 자		당헌·당규에 따라 재입당이 허가된 경우 제외
신망부족 판단기준	○여론조사 결과 당선이 불가능하다고 판단되는 자 ○해당 지역에서의 낙선 횟수 반영 ○사회적 물의를 일으켜 당의 명예를 심각하게 실추시킨 자 ○당 소속 의원으로서 불성실한 의정활동으로 당에 심대한 해를 끼친 경우(본회의, 상임위, 의총 결석 등)		

이런 부적격 기준은 비교적 명백하고 객관적인데도 불구하고 이한구 위원장은 사실상 이런 기준에 해당되지도 않는 사항을 자의적으로만 들어내고 이를 컷오프에 적용하는 독단을 보였다.

통상적으로 총선 이전에는 당의 조직국에서 대대적인 당무감사를 실시하고 공천관리위원회는 이를 당협위원장 등에 대한 객관적 평가자료로 활용해 왔다. 하지만, 20대 총선 전에는 그러한 당 차원의 당무감사도 실시되지 않았다. 공천관리위원회가 참고하는 자료는 후보들이 제출한 공천신청서류와 일부 지역의 참고용 여론조사 정도가 전부였다. 그 결과 이한구 위원장은 공천관리위원회 회의를 독단적으로 주도하며, 권력의 입맛에 맞는 전형을 휘둘렀던 것으로 보인다.

<표 21> 새누리당 공관위의 현역의원 경선 컷오프 및 공천배제자 현황

연번	지 역	성 명	비 고
1	서울	은평을	이재오
2		용산	진영
3		양천갑	길정우
4		강남병	류지영
5		강서갑	김정록
6	인천	중동강화옹진	안상수
7		남구을	윤상현
8	대구	동구을	유승민
9		동구갑	류성걸
10		중구남구	김희국

11		북구갑	권은희	
12		수성을	주호영	
13		북구을	서상기	
14		달서갑	홍지만	
15	부산	사하갑	김장실	비례대표
16	울산	울주	강길부	
17		북구	박대동	
18	경기	성남분당갑	이종훈	
19		성남분당갑	장정은	비례대표
20		구리	박창식	비례대표
21	강원	동해삼척	이이재	
22	경북	구미을	김태환	
23	경남	밀양의령함안창녕	조해진	

현역의원 중에 컷오프 등으로 인해 공천배제 된 인물은 모두 23명인데, 비례대표의원 5명을 제외하면 원내대표 당시 박근혜 대통령으로부터 ‘배신의 정치’로 지목된 유승민 의원과 원내부대표단으로 그와 뜻을 함께 하던 인물들이 대부분이다. 당내의 반대파에게는 경선의 장에 들어갈 수 있는 기회조차 제공되지 않는다면, 경선 자체의 공정성이나 의도가 훼손될 수밖에 없다.

심지어 이한구 위원장 체제의 공천관리위원회는 개별 선거구의 경선 구도까지 자파 성향 후보에게 유리하게 만들어 가는 방식으로 경선 취지를 훼손했다는 의심도 받았다. 자파 후보의 유불리에 따라 양자 구

도, 3자 구도, 4자 구도 혹은 그 이상의 다자 구도를 만드는 등 경선 후보자 압축 심사과정을 이용했다는 것이다.

이런 상황에서 경선의 공정성과 투명성이 담보되기는 어렵다. 더구나 공천관리위원회는 경선 탈락자들에게 여론조사 원자료(Raw Data)는 커녕 지지율 수치조차도 공개하지 않았다. 자신의 지지율이 얼마이고, 상대방이 얼마의 지지율로 승리했는지도 알 수 없는, 사실상 검증이 불가능한 여론조사경선에 대해 경선 후보자들이 자발적으로 승복하기란 어려운 일이다.

새누리당 국민백서(2016: 89)에서 어느 경선 후보자는 다음과 같은 말을 남기기도 했다. “경선이 공정해야 승복하는데, 경선 자체가 불공정하고 캄캄하니 승복하겠나? 본선에서 당을 위해 뛰어줄 사람이 있었겠나? 오히려 탄지나 걸고 투덜대거나 하지. 경선 결과가 시너지 효과를 냈느냐고? 오히려 선거가 쪽박 차는 데 많은 기여를 한 것 같다.”

경선 과정에서 후보선출권(selectorate)을 일반국민에게 대폭 개방하고자 기획됐던 새누리당의 공천개혁안은 정작 공천관리위원회의 폐쇄적, 자의적 운영으로 당초의 취지를 더 무색하게 만들었던 것이다.

VIII. 정당 공천제도 성패의 핵심 요소

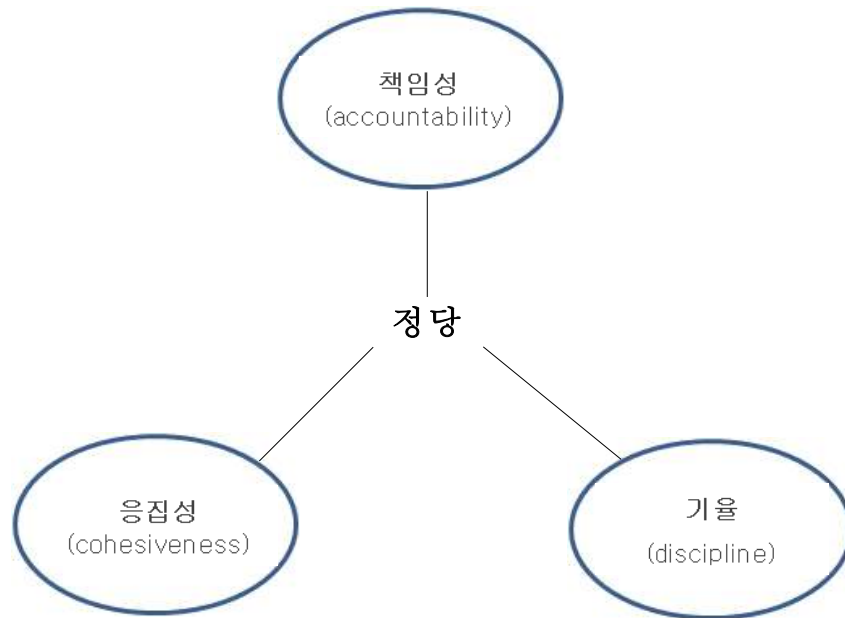
지금까지 정당의 공천은 얼마나 더 개방화 되고 분권화 된 절차를 통해 결정되었는지가 민주적 공천 과정 혹은 ‘더 좋은 공천’으로 당연히 되는 경향이 있었다. 하지만, 20대 총선에서 새누리당이 논의했던 오픈프라이머리 방식 및 이른바 ‘국민공천제 경선’이 실제로는 만족할 만한 성과를 내지 못했을 뿐만 아니라 그것이 정당 공천으로서 옳은 방향인지에 대해서도 문제를 제기하지 않을 수 없다. 그렇다면 정당 공천제도의 성패를 좌우할 핵심 요소가 무엇인지를 진지하게 고민해볼 필요가 있겠다.

본 논문에서는 두 가지를 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저, 당원 참여의 제도와 문화 정착이 필수라는 점과 함께 개방성과 분권화의 중간적 혼합 형태로 공천제도를 만들어가야 한다는 것이다.

1. 당원 참여의 제도와 문화 정착

공천제도가 성공하기 위해서는 무엇보다 ‘참여의 중심으로서의 정당’이 확고히 자리해야 한다. 정당은 책임성, 응집성, 기율의 3요소가 유기적으로 결합하면서 전체적으로 구현되는 형태여야 하는데, ‘당원 참여의 제도와 문화 정착’은 이를 떠받치는 핵심 요인이다. 이를 반영하지 못하는 공천제도는 성공하기 어렵다.

<그림 8> 정당의 구성 요소



하지만 이른바 ‘3김 시대’의 반작용으로 인해 한국정당은 그동안 잘못된 방향의 정당개혁 과정을 걸어왔다. 그 결과 정당 약화 혹은 탈정당화가 가속화 되는 상황으로 내몰리게 된 것이다.

먼저, 원내정당화의 바람이 불면서 2004년에 정치관계법이 대대적으로 개정되었다. 이로써 중앙당이 대폭 축소되고, 지구당이 폐지되는 극심한 변화를 맞이해야 했다. 김용호는 “지구당 폐지를 통해 고비용 정당구조를 상당히 해소하였고, 원내정당화 추진으로 과거에 비해 국회의원들의 자율성이 높아졌”다면서도, “이러한 개혁조치들이 정당의 지지기반을 확대하지 못하고 오히려 축소시키는 바람에 정당의 기능이 약화되는 현상을 초래”(김용호, 2008a: 207)했다는 점을 지적한다.

20대 총선을 앞두고는 유권자정당론이 오픈프라이머리 도입과 맞물리면서 정당 경선과정의 개방성이 확대되는 변화가 있었다. 이로써 정

당에서 사실상 당원이 배제된 경선을 치르게 되는 결과가 만들어졌던 것이다.

강원택은 이러한 흐름을 두고 “개방의 폭의 변화가 너무나도 극적이라는 점”을 지적한 바 있다. “2002년을 고비로 우리 정치는 거의 당 총재 혼자서 결정하던 방식에서 당원을 넘어 일반 유권자 누구나 참여하는 형태로 변화했다. 한 극단에서 다른 극단으로 한 순간에 변화한 것이다. 이와 같은 극단적인 변화는 부작용이 발생하지 않을 리가 없다”(강원택, 2012a: 135-136)는 점도 함께 우려했다.

결국, ‘원내정당론’과 ‘유권자정당론’을 이론적 기반으로 했던 두 차례의 실험은 애초에 개혁이 의도한 대로 결과를 만들어내지 못한 채 실패의 길로 접어들고 있다. 두 번의 파고를 겪는 동안 한국정당은 ‘지역 수준의 아마추어 정치에 머무르는’ 국회의원들 중심의 ‘주인없는 조직’으로 전락했다.

이런 과정을 거쳐 오면서 결론은 보다 분명해지고 있다. 다시 정당의 문제로 돌아가야 한다는 것이다.

이제 정당의 기반 자체를 무너뜨리는 방향의 정당공천 개혁은 더 이상 있어서는 안 된다. 국민들로부터 정당이 불신받는 상황에 편승해 오히려 정당을 형해화 하려는 시도는 더 이상 ‘정당개혁’의 명분으로 포장될 수 없는 일이다.

김용호(2008a), 전용주(2012), 강원택(2012a), 이준한(2014) 등 많은 정당 연구자들이 그동안 이와 같은 우려 속에 정당의 정상적 기능 회복을 위한 새로운 전환이 있어야 한다는 점을 지적해 왔다. 특히, 이준한은 “한국에서는 국민참여경선제가 지난 10여 년 동안 정당의 본원적인 기능을 더 약화시켰고, 정당의 경계를 더 사라지게 했으며, 정당의

소속감이나 지지를 감소시키는 데 적지 않은 영향을 주었다”며, “정당 공천제의 민주화가 정당이라는 제도와 정당정치를 뿌리부터 흔들면서 정당의 정체성이나 구심력을 약화시키고 정당의 위기를 가속화”(이준한, 2014: 16) 했다는 점을 분명히 하고 있다.

“국민참여경선제는 일반 유권자를 정당의 가장 중요한 의사결정과정
에 참여하게 하면서 정당의 외연을 확장시킬 것을 기대했지만 그러한
목표도 달성되지 않았다”는 그의 지적은 본 논문의 연구 결과와도 맥
이 닿아 있다.

우리는 그동안 경선 과정에서 후보선출권에 대한 개방성 확대나 공
천제도 민주화 등을 이야기 하며 자칫 정당이 스스로 해결해야 할 가
장 중요한 의사결정을 무정형한 ‘국민’에게 무책임하게 떠넘기려 한 것
은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 이러한 반성적 성찰을 통해 돌아본다
면, 정당공천 제도의 핵심은 바로 ‘정당을 통한 참여’일 수밖에 없다.

‘정당을 통한 참여’를 보장하기 위해서는 당원에게 예측가능하고 제
도화 된 권한을 부여해야 한다. 제도화된 권한 부여 없이 ‘당원의 질’
만 탓해서는 문제 해결이 불가능한 법이다. 참여, 책임 등의 가치는 제
도화된 권한 속에서 길러지고 꽃필 수 있는 것이기 때문이다.

하지만 2002년 대선 이후 17대(2004년), 18대(2008), 19대(2012년), 20
대(2016년) 총선을 거쳐 오면서 한국 정당들은 공천 과정에서 이와 반
대 방향의 길을 계속해서 걸어왔다. 이른바 진성당원의 숫자가 부족하
고 그들이 동원에 취약하다는 점 등의 이유를 들어 일반 유권자들에
게 정당의 공직후보 선출 기회를 더 많이 내주면서 결국 아무런 권한
도 없는 진성당원의 숫자는 더 이상 증가하지 않고 정당기능은 더 약
해지기만 하는 악순환의 늪으로 스스로 걸어 들어간 것이다.

정당의 가장 중요한 기능인 공천 과정에서 정당의 역할을 빼버린 결과 정당은 이제 거의 외피만 남은 상태로 전락했다. 새누리당의 20대 총선 과정에서도 확인됐듯이 ‘봉숭아학당’이라는 비아냥 속에 당 지도부의 역할은 실종됐고, 사무처를 비롯한 당 조직은 기능을 제대로 발휘하기도 어려울 만큼 쇠퇴해지면서 무기력감에 빠졌다.

총선 패배 후 열린 새누리당 원외당협위원장 회의에서 서울지역의 한 원외위원장은 다음과 같은 이야기를 쏟아냈다. “국회의원 및 당협위원장 연석회의가 당헌에 명시되어 있는데, 한 번도 개최되지 않았다. 앞으로는 이 회의를 정례화시켜서 생생한 현장의 목소리를 청취하는 기회를 가져야 한다.” 또 다른 위원장도 비슷한 주문을 했다. “새누리당은 그동안 원내 정당화라는 잘못된 방향으로 당이 운영되어 오면서 원외 당협 등은 정당 활동에 배제된 측면이 있다. 이러한 문제점에 기초하여 헌법 제8조 제2항¹⁸⁾에 명시된 정신을 제대로 구현하는 당의 운영이 요구된다.”¹⁹⁾

굳이 정당의 주인이 누구냐는 물음을 제기할 것도 없이, 현재 한국의 정당은 헌법정신을 구현하기에도 부족한 조직체계와 함께 당 활동이 형해화 된 수준이라는 당내 구성원의 목소리는 뼈아프게 새겨 들어야 한다.

이제는 정당기능이 회복되고 정상화될 수 있도록 다시 기본으로 돌아가야 한다. 여러 가지가 얽혀있고 오랜 시간이 걸리더라도 그것은 대의민주주의의 정상적인 작동을 위해 더 이상 피할 수 없는 문제이다. 당원 참여의 제도와 문화가 정착될 수 있도록 공천과정을 재설계

18) 헌법 제8조 ②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

19) 2016년 8월 17일, 새누리당 중앙당사 2층 강당에서 열린 원외 당협위원장 회의 주요 발언록을 참고함

하는 것은 ‘정당정치 정상화’를 위한 새로운 전환의 출발점이 될 것이다.

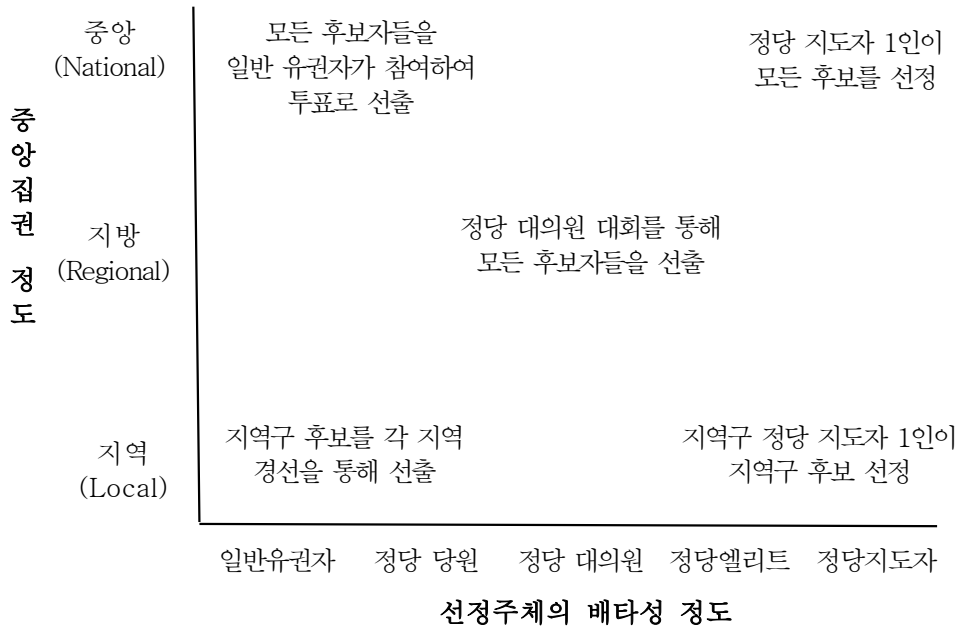
‘책임성, 응집성, 기율’이라는 정당의 핵심 구성 요소가 원활하게 작동하는, 정당정치의 정상화를 유도할 수 있는 공천 방식만이 정당의 지지 기반 확대에도 도움이 된다. 20대 총선의 새누리당 경선방식과 그에 따른 정치적 결과들은 이를 잘 드러내주고 있다.

2. 개방성과 분권화의 중간적 혼합

제도적으로 볼 때, 공천의 과정은 크게 네 가지 영역으로 나눌 수 있다. 즉, ‘①누가 후보가 될 수 있는가 ②누가 후보를 선출하는가 ③어디에서 후보를 선출하는가 ④어떻게 후보를 선출하는가’의 4가지 문제로 요약할 수 있는 것이다.

전용주(2012)는 이것을 하나의 그림 안에 나타내고 있는데, 포괄성과 분권화의 측면에서 비교적 잘 설명된 형태라고 볼 수 있겠다.

<그림 9> 정당 후보 공천방식의 유형화(포괄성과 분권화 정도)²⁰⁾



이런 관점에서 볼 때, 필자는 ‘개방성(포괄성)-폐쇄성’과 ‘분권화-중앙집권화’를 공천의 4가지 영역에서 각각 중간적 수준으로 혼합하는 것이 합리적 공천 모형이 될 수 있을 것이라고 생각한다. 이는 김용호(2009)의 주장과 일정 부분 비슷한 맥락인데, 필자는 조금 더 세분화한 방안을 제시하고자 한다.

먼저, ‘누가 후보가 될 수 있는가’라는 후보 자격 부여의 영역에서 새누리당은 이번 총선에서 사실상 아무런 제한을 두지 않았다. 당헌당규상에는 공천 신청 자격으로서 ‘후보자 등록 신청일 현재 책임당원’임을 요구하고 있으나, 실제로는 공천 신청시에 입당원서를 작성하고 책임

20) 전용주, 2012. “19대 총선과 정당 공천방식의 변화: 진전 혹은 퇴보?”. 『시대정신』 55호, p163 <그림1>에서 인용함.

당원의 요건인 6개월치 당비를 일괄납부 할 경우 가능토록 허용해주었다.²¹⁾ 이로써 공천 신청 전까지 심지어 당원이 아니었던 사람들도 누구나 제한없이 새누리당의 후보가 될 수 있었던 것이다. 그런데 이는 정당의 공천 방식으로 부적절하다. 너무 엄격하고 폐쇄적인 제한도 문제지만, 최소한 당의 후보가 되기 위해서는 일정 정도 당원으로서의 의무를 다하고 활동을 하던 사람이어야 한다. 책임당원 정도의 자격요건을 분명히 하고 이를 실제로 적용하는 것이 필요하다.

다음으로 ‘어디에서 후보를 선출하는가’라는 선출단위의 영역에서 볼 때, 지금까지 국회의원 후보자 공천은 항상 중앙당이 주체가 되어 진행해 왔다. 20대 총선에서도 마찬가지였는데, 새누리당은 중앙당이 후보자 면접, 자격심사, 경선 진행, 후보자 압축 등 모든 과정의 주체가 되었고, 하급 당부인 시·도당과 선거구별 당원협의회에는 아무런 권한과 역할이 주어지지 않았다. 하지만 중앙당이 253개 모든 지역구의 후보자에 대한 자격심사와 선거환경 조사 등을 통해 올바른 결정과 판단을 내리는 것은 상당한 무리가 따르는 일이다. 따라서, 과도하게 중앙집권화 된 선출단위를 시·도당 차원으로 분권화 할 필요가 있다. 시·도당은 각 당협별 선거환경이나 후보자별 정당 활동 상황 등에 대해 비교적 소상히 알고 있는 정당의 단위로서 중앙과 지역을 매개해주는, 공천 과정의 주체적 관리자가 되기에 충분하다. 중앙당은 공천 후보자 결정의 최종적인 승인 정도의 역할만 남기고, 공천과 관련한

21) 새누리당의 “제20대 국회의원선거 지역구 후보자 추천신청 공고(2016.2.7)”에는 신청자격으로 ‘『공직선거법』상 피선거권이 있는 자(25세 이상)로서, 신청 당시 책임당원의 요건을 갖추고 있는 자’라고 명시하고 있으나, 이에 대한 단서 조항을 달았다. ‘단, 이번 선거에 한해, 입당원서 또는 당비정기납부 출금이체 신청서(CMS, 유선전화, 휴대폰)를 공천 신청시에 접수하고, 당헌당규에 따른 입당절차를 거쳐 입당이 결정된 자에 대해서도 책임당원 요건을 부여함’. 문제는 이러한 단서 조항이 매 선거 때마다 항상 반복되면서 사실상 공천 후보 신청에 아무런 제한 요건이 없어졌다는 것이다. 단서 조항의 상시적 운용으로 원칙을 사문화 해버린 경우에 해당한다.

나머지 권한을 시·도당으로 넘겨 현장과 밀착된 공천 과정이 진행되도록 분권화 수준을 높일 필요가 있다. 중앙당과 당협(지구당)이라는 집중과 분권의 양 극단 사이에서 시·도당은 중간적 관리와 개입의 주체로서 보다 공정하고 합리적인 공천 과정을 주도하게 될 것이다.

‘누가 후보를 선출하는가’라는 후보선출권자의 영역에서는 최소한 당원의 참여가 배제돼서는 안 된다는 원칙이 지켜져야 한다. 뿐만 아니라 당원, 그 중에서도 책임당원(진성당원)에게는 모두 후보선출권이 부여되어야 한다. 현재까지 정당의 공천이 전개되어 온 흐름상 경선에 일반국민의 참여를 일부 허용하는 것이 되돌릴 수 없는 구조라면, 일반국민의 참여 숫자나 그 비율은 해당 선거구별로 ‘(전체 책임당원) + (일부 당원)’으로 구성되는 ‘당원 선거인단’의 폭을 결코 넘지 않는 수준으로 제한돼야 한다. 이것이 당원 참여의 제도와 문화를 정착시키는 원칙적인 출발점이 될 것이며, 정당 기능의 정상화를 위해서도 반드시 필요한 부분이다.

마지막으로, ‘어떻게 후보를 선출하는가’라는 선정방식의 영역에서는 지명이나 투표냐의 여부 정도가 논의됐다. 하지만 투표에 의한 경선을 전제로 한다면, 이제는 이러한 경선 과정을 관리하고 공천의 중요한 의사결정을 담당할 ‘공천기구’ 즉 공천관리위원회와 같은 기구를 어떻게 구성하느냐의 문제로 초점을 옮길 필요가 있겠다. 새누리당의 20대 총선 공천이 실패한 것도 사실은 공천관리위원회 구성과도 연관된 문제이기 때문이다. 따라서 정당의 공천과 관련해 막강한 권한을 행사하는 공천관리위원회를 평소 정당활동과는 무관한 외부인들이 다수를 점하면서 별다른 권한 위임의 절차도 없이 구성하는 현재의 방식은 재고되어야 한다. 그러기 위해서는, 새누리당의 경우 당헌당규상 20

명 이내로 구성되는 공천관리위원회 위원 중 절반 가량은 현행과 같이 당 지도부가 임명하는 방식을 유지하되, 나머지 절반 정도는 당의 대의기구에서 선출하는 위원들로 구성할 필요가 있다. 임명직과 선출직 위원을 혼합하여 당의 공천기구를 구성함으로써 검증되지 않은 권력이 공천과정을 전횡하는 일탈을 방지하고 당 기구의 정상화를 도모해야 하는 것이다.

지금까지 공천제도의 4가지 영역에서 개방성과 분권화의 중간적 혼합 형태로서의 새로운 방향을 제안했다. 정당의 정상적인 역할을 극단적으로 포기하는 형태로 변질되었던 그동안의 정당 공천은 분명 제도적 수정이 필요하다. 정당 외부에 기능을 떠넘기고, 일반국민이 결정권을 전적으로 행사하도록 방치하는 일은 정당이 본연의 책임과 역할을 방기하는 것에 지나지 않는다. 스스로 자학하고 포기해서는 결코 어떤 조직도 살아날 수 없다는 사실을 명심해야 한다.

마지막으로 첨언할 것은, ‘누가’ 결정하는지도 중요하지만 어떤 ‘방식’으로 결정하는지도 중요하다는 점이다. 따라서 정치 참여의 주체들을 ‘수동적인 소비자-고객’으로 전락시키는 여론조사 방식의 공천은 폐지해야 한다. 여론조사 결과는 공천과정에서 좋은 참고자료 가운데 하나가 될 수 있을지는 몰라도 결코 공천을 결정하는 경선의 방식이 될 수는 없다.

IX. 결론

1. 논문 내용의 정리

본 논문은 공천제도의 개방성 확대가 정당정치에 미치는 영향을 20대 총선의 새누리당 경선 방식을 중심으로 고찰하였다.

87년 민주화 이후 한국 정당에는 공천을 비롯한 당내 민주주의 요구가 높아짐에 따라 2002년 대선을 기점으로 국민참여경선제를 도입하는 등 상향식 공천에 대한 흐름이 자리잡았다. 국회의원 총선거를 기준으로 한다면, 17대 총선부터 20대 총선까지 네 차례에 걸쳐 10년 넘게 상향식 공천에 대한 논의와 실행이 진행된 것이다.

10년 넘게 진행된 정당공천의 민주화 과정에 대해 이제는 그 진행 경과를 면밀히 따져보고 공과를 함께 돌아봐야 할 시점이다. 특히 새누리당 김무성 대표는 2014년 7월 취임 이후 줄곧 공천개혁을 최우선 순위로 두면서 오픈프라이머리를 통해 공천권을 완전히 국민에게 돌려주겠다는 주장을 해왔다. 이는 정당의 공직후보선출권을 일반 국민에게 완전히 개방하겠다는 것으로써 한국 정당정치의 전개 과정상 중요한 전환점이 될 수도 있다.

실제 새누리당은 20대 총선에서 249명의 지역구 후보를 공천했으며, 그 중 141명을 경선을 통해 선출했다. 이는 역대 총선보다 상당히 늘어난 비율이며, 공천신청자가 1인이었기 때문에 경선을 할 수 없었던 지역(53곳)까지 포함한다면 전체 선거구의 80% 가량에 대해 경선 원칙을 지킨 셈이다.

하지만 새누리당은 당초 당론으로 채택했던 오픈프라이머리 방식의 경선, 즉 이른바 ‘국민공천제’에서 벗어나 ‘일반국민 100% 여론조사’ 방식의 경선을 시행했다. 하지만 이 또한 오픈프라이머리의 취지를 살린 경선이라는 점을 강조하며, 후보선출권에 대한 개방성을 극대화 한 방식임을 분명히 했다.

먼저 기존 연구를 검토해보면, 정당 공천의 민주화가 어느 정도 수준인지를 나타내기 위해 라하트와 하잔은 4가지 분석틀을 제시한 바 있다. 후보신청 자격 부여, 후보선출권의 부여, 후보선출권의 분권화 정도, 후보선정 방식 등이 그것인데, 이에 대한 개방성(포괄성)-폐쇄성, 분권화-중앙집권화 정도를 측정하는 분석틀이다. 본 논문에서는 주로 후보선출권(selectorate)에 대한 개방성(포괄성) 확대를 중심으로 새누리당의 20대 총선 경선 방식이 정당정치에 미친 영향을 살펴보았다.

결과적으로 볼 때, 후보선출권에 대한 개방성을 최대로 늘려 참여의 폭을 확대하는 것이 당의 지지세 확장으로 이어질 것이라는 오픈프라이머리론자들의 주장은 새누리당의 20대 총선 과정에서 의도한 대로 작동하지 못했다.

이는 새누리당의 경선 방식 결정이 구조적 요인과 당내외 여러 행위자 요인 등에 의해 당초 계획했던 것과는 약간 다르게 이뤄진 원인도 있지만, 오픈프라이머리 방식 자체의 한계에 기인하는 문제이기도 하다. 오픈프라이머리에 대한 그동안의 경험적 연구에 의하면, 후보선출권자에 대한 개방성을 극대화 하면 오히려 극단적 성향의 참여자가 주를 이루게 되는 의도치 않은 결과가 초래된다. 당원들 중에서는 충성도가 높은 특정 부류가 참여하게 되고, 일반 유권자들 중에서도 이념 성향이 극단적인 계층이 적극적으로 참여할 확률이 높아지게 되는 것

이다. 이렇게 되면, 정당의 공천을 받은 후보자가 광범위한 계층이나 넓은 그룹의 지지를 이끌어 내지 못하면서 본선 경쟁력 강화는 물론 당의 지지세 확장이 어려워진다. 20대 총선에서 새누리당의 친박계 후보들이 보여준 이른바 ‘진박(진실한 친박) 마케팅’은 이런 점을 잘 보여준다.

또한 ‘(휴대전화 안심번호를 활용한) 일반국민 100% 여론조사’ 경선이 실제 적용되는 과정에서 주소 불일치, 중복 투표 등의 일부 기술적 문제점들과 함께 참여가 전제되는 당 조직이 부재하다는 한국 정당의 구조적 문제도 지적될 수 있을 것이다. 참여가 전제되는 당 조직과 문화가 부재한 경우, 경선 후보자들은 후보선출권을 행사하는 사람들이 대부분 ‘동원’에 의해 참여한 것이라고 판단하며 결과에 불복하게 된다. 당내의 참여가 외부로 자연스럽게 전이되어 후보선출권으로 연결되는 구조가 아니라면 외부 참여의 프로세스 또한 건설할 수 없다고 보는 것이다.

게다가 이번 총선의 새누리당 경선에서는 책임당원(진성당원)들의 경선참여 기회가 박탈되는 문제가 발생했다. 이번 경선 방식을 적용한 결과, 한 선거구에 1,200명 가량의 책임당원이 존재할 경우 그 중 7명 정도가 경선에 참여할 수 있었다. 사실상 참여가 불가능한 수준인 것이다. 당원, 특히 책임당원을 경선에서 배제하면서 본선에서 정당 내부의 광범위한 지지를 동원하는 것은 불가능한 일이다. 결국 철저한 당원 배제 경선으로 인해 일반 유권자에 대한 지지 확대는 물론, 당내 구성원의 지지 획득조차 실패함으로써 후보자들의 본선 경쟁력이 현저히 저하될 수밖에 없었던 것이다.

이상과 같은 사실을 종합해보면, 참여의 문화가 없는 정당환경 속에

서 새누리당의 후보 경선에 참여했던 사람들은 대부분 ‘수동적 참여자’에 그쳤고, 그나마 당원들 특히 책임당원들은 그 경선에 참여할 기회마저 박탈당했다는 것을 알 수 있다. 경선 과정에서 채택된 ‘여론조사’ 방식은 이런 상황을 더욱 부추기는 결과를 가져왔다. 결국 공천 과정이 개방되고 포괄성이 높아지더라도 여기에 참여한 사람들이 향후 당의 지지 기반으로 흡수, 확대되지 못한 채 경선으로 역할이 끝나는 존재로 전략해 버린다면, 공천개혁이 당초 의도한 효과는 전혀 거둘 수 없는 것이다.

또한, 새누리당의 공천과 경선이 전반적으로 좋은 결과를 이끌어내지 못한 데는 공천관리위원회의 자의적 운영에 관한 부분도 빼놓을 수 없다. 먼저, 이한구 위원장을 비롯하여 공천관리위원회가 친박 위주의 인사로 구성됐다는 것은 사실상 공정한 공천을 담보할 수 없는 한계 속에서 출발했다는 것을 의미한다. 특히, 이한구 위원장은 공천관리위원회 회의를 독단적으로 주도하며, 권력의 입맛에 맞는 전횡을 휘두르는 모습까지 보였다. 결국, 경선 과정에서 후보선출권(selectorate)을 일반국민에게 대폭 개방하고자 기획됐던 새누리당의 공천개혁안은 정작 공천관리위원회의 폐쇄적, 자의적 운영으로 당초의 취지를 더 무색하게 만들었던 것이다.

이처럼 본 논문에서는 20대 총선에서 새누리당이 논의했던 오픈프라이머리 방식 및 이른바 ‘국민공천제 경선’이 실제로 의도한 대로 효과를 거두지 못했다는 점을 밝히고 그 이유에 대해 살펴보았다.

그렇다면 정당 공천제도의 성패를 좌우할 핵심 요소가 무엇인지를 고민해 봐야 한다. 본 논문에서는 두 가지를 중심으로 논의했다. 먼저, 당원 참여의 제도와 문화 정착이 필수라는 점과 함께 개방성과 분권화

의 중간적 혼합 형태로 공천제도를 만들어가야 한다는 것이다.

공천제도가 성공하기 위해서는 무엇보다 ‘참여의 중심으로서의 정당’이 확고히 자리해야 한다. 정당은 책임성, 응집성, 기율의 3요소가 유기적으로 결합하면서 전체적으로 구현되는 형태여야 하는데, ‘당원 참여의 제도와 문화 정착’은 이를 떠받치는 핵심 요인이다. 이를 반영하지 못하는 공천제도는 성공하기 어렵다. ‘정당을 통한 참여’를 보장하기 위해서는 당원에게 예측가능하고 제도화 된 권한을 부여해야 한다. 제도화된 권한 부여 없이 ‘당원의 질’만 탓해서는 문제 해결이 불가능한 법이다. 참여, 책임 등의 가치는 제도화된 권한 속에서 길러지고 꽃필 수 있는 것이기 때문이다. 이제 정당의 기반 자체를 무너뜨리는 방향의 정당공천 개혁은 더 이상 있어서는 안 된다. 국민들로부터 정당이 불신받는 상황에 편승해 오히려 정당을 형해화 하려는 시도는 더 이상 ‘정당개혁’의 명분으로 포장될 수 없는 일이다.

이를 위해 본 논문에서는 ‘개방성(포괄성)-폐쇄성’과 ‘분권화-중앙집권화’를 공천의 4가지 영역에서 각각 중간적 수준으로 혼합하는 것이 합리적 공천 모형이 될 수 있다고 제안했다. 먼저, 공천 후보신청 자격에 있어서는 책임당원 정도의 자격 요건을 분명히 하고 이를 실제로 적용하는 것이 필요하다. 선출단위의 측면에서는 지금까지 중앙당이 중심이 되어 관리해왔던 공천 과정의 각종 권한을 시·도당이 주체가 되도록 분권화 해야 한다. 후보선출권자의 측면에서 보면, 최소한 책임당원(진성당원)에게는 모두 후보선출권이 부여되어야 하며, 일반국민의 참여 숫자나 그 비율은 해당 선거구별로 ‘(전체 책임당원) + (일부 당원)’으로 구성되는 ‘당원 선거인단’의 폭을 결코 넘지 않는 수준으로 제한될 필요가 있다. 마지막으로, 공천관리위원회 구성에 있어 임명직과 선

출직 위원을 혼합하여 구성함으로써 검증되지 않은 권력이 공천과정을 전횡하는 일탈을 방지하고 당 기구의 정상화를 도모해야 한다.

결국, 정당의 정상적인 역할을 극단적으로 포기하는 형태로 변질되었던 그동안의 정당 공천은 제도적 수정이 불가피하다. 경선 과정의 개방성 확대 논의가 한국 정당정치에 미친 영향을 다시 면밀히 돌아보고, 새로운 형태의 전환점을 준비해야 한다는 사실을 새누리당의 20대 총선 공천은 너무도 확연히 드러내 주었다.

2. 연구의 의의와 한계

박근혜 정부의 지난 4년 동안 뿐만 아니라 탄핵 정국에서조차도 새누리당은 정상적인 정당의 행태와는 상당히 거리가 먼 모습을 보여줬다. 그런데 정당이 이토록 꺾이기만 남고 황폐화 된 근본원인에는 ‘공천’ 문제가 맞닿아 있을 것이라는 생각이 20대 총선을 거치면서 보다 명확해졌다. 정당에 속하는 여러 당사자들의 입장이 각기 엇갈리는 ‘공천룰’마저도 의원총회 등을 통해 현역의원들이 자기 손으로 직접 결정했기 때문이다. 정당에는 현역의원들 외에는 다른 어떤 이해관계자도 존재하지 않는 듯이 보였다.

실제로 새누리당에서 경선을 치렀던 현역 국회의원은 이번에 모두 70명이었고, 이 중에서 21명의 현역의원이 경선에서 탈락했는데, 21명 중에는 비례대표의원 8명과 선거구 재확정으로 인해 현역의원끼리 경선 대결을 펼쳤던 4명이 포함되어 있기 때문에 이들을 제외하면 결국 9명의 지역구 현역의원만이 순수하게 경선에서 탈락했다고 봐야 한다.

<표 22> 새누리당 경선 탈락 현역의원 현황

연번	지역		경선 탈락 현역의원	공천자	비고
1	서울	서초을	강석훈	박성중	
2		강남갑	심윤조	이종구	
3		양천갑	신의진(비례)	이기재	
4		도봉갑	문정림(비례)	이재범	
5		마포을	황인자(비례)	김성동	
6	인천	연수을	민현주(비례)	민경욱	
7	대전	유성갑	민병주(비례)	진동규	
8		중구	이에리사(비례)	이은권	
9	경기	고양시병	이운룡(비례)	백성운	
10		이천	윤명희(비례)	송석준	
11	강원	홍천철원화천양구인제	한기호	황영철	현역의원간 대결
12		속초고성양양	정문헌	이양수	
13	충남	서산태안	김제식	성일중	
14	경북	경주	정수성	김석기	
15		영천청도	정희수	이만희	
16		영주문경예천	이한성	최교일	현역의원간 대결
17		영주문경예천	장윤석		
18		상주군위의성청송	김재원	김종태	현역의원간 대결
19		창원의창구	박성호	박완수	
20	경남	산청함양거창합천	신성범	강석진	
21		창원마산회원구	안홍준	윤한홍	

현역의원이 경선에서 탈락하는 것은 극히 예외적인 경우에 속한다. 선거가 아닌 평상시에도 정당은 이미 현역의원들을 중심으로 움직인다. 당 대표나 최고위원, 사무총장 등 지도부들은 임기가 끝나면 아무런 책임도 지지 않고 당과 멀어진다. 재임 당시 추진했던 어떤 일들도 후임자들을 구속하지 못한다. ‘계승’과 ‘축적’이라는 단어는 정당 업무와는 전혀 상관없는 말이 되었다.

정당 사무처에 둘 수 있는 인원은 중앙당에 100명, 시·도당 도합 100명으로 정당법에 제한돼 있다. 지구당은 이미 폐지되었기 때문에 정당의 기간 조직이라고 할 만한 것도 없고, 당원과의 소통은 극히 어려운 구조다. 오롯이 현역 국회의원들만 정당 내에서 우뚝 솟아 있다.

그런데도 공천마저 정당 ‘외부’로 넘기고, 정당의 메커니즘과 분리하겠다는 것은 결국 ‘정당 파괴’의 길로 갈 위험을 크게 내포하고 있다. 본 논문은 새누리당의 20대 총선 공천 과정을 찬찬히 돌아보며 이러한 위험성에 대한 경고음을 내고자 하는 문제의식에서 시작했다.

그간의 정당 공천에 대한 연구들은 경선으로 후보를 결정하는 비중이 얼마나 되는지, 경선 방식에서 후보선출권에 대한 개방성(포괄성)을 얼마나 높였는지 등을 기준으로 공천의 민주화 정도를 비교했던 데 비해, 본 논문은 그러한 공천과정의 개방성 확대가 실제로 후보의 본선 경쟁력을 높이고 당의 지지세 확장으로 연결되는지 여부와 정당정치에 어떤 영향을 미치게 되는지에 대해 고찰했다는 점에서 의의가 있다.

특히, 정당 사무처에서 공천 과정을 직간접적으로 겪었던 내부 시

선으로 당시의 상황을 좀더 풍부하게 정리하고자 했다는 점은 본 논문의 의의이기도 하지만, 한계를 드러내 주기도 한다. 이론적 엄밀성이나 객관적 합리성보다 상황적 요인에 대한 기술이나 내적 추론이 앞선 게 아닌가 하는 아쉬움이 남는다. 20대 총선 공천 과정을 폭넓게 다룬 다른 연구자들의 균형잡힌 연구가 많이 나오기를 기대한다.

그동안 정당 연구자들에게도 공천은 ‘비밀의 정원’(the secret garden)처럼 남겨진 측면이 있었다면(Gallagher and Marsh 1988), 이제 정당 공천에 대해서도 분명한 ‘정답’이 존재한다는 인식 하에 그 이론적 ‘정답’을 찾아가는 많은 학문적 노력을 기울여야 할 때다. ‘정당이 살아야 민주주의가 산다’는 말이 참이라면, 그 정당을 살릴 수 있는 중심에 바로 ‘공천제도’가 자리잡고 있기 때문이다.

물론 아무리 좋은 제도와 규정을 만들어도 그것을 지키지 않았던 현실정치의 실제적 운용 행태가 학문적 논의의 무용성과 무력감을 불러왔던 것도 사실이다. 일례로, 새누리당의 당헌당규상 공천관리위원회는 원칙적으로 총선 90일 전까지 구성돼야 하며²²⁾, 공천은 선거일 45일 전까지 완료하도록 되어 있었다²³⁾. 하지만 실제로 공천관리위원회가 구성된 것은 총선을 67일 앞둔 2월 6일(土)이었고, 공천이 완료된 것은 중앙선관위의 후보자등록 마감시한을 불과 1시간 30분 남겨둔 3월 25일(金) 오후 4시 30분경이었다.

결국 20대 총선 공천 전반에 대한 평으로서, “어떤 회사나 조직에

22) 새누리당 공직후보자추천관리위원회규정 제4조(위원회 구성) ③ 제1항 및 제2항의 공천관리위원회 구성은 원칙적으로 임기만료에 의한 선거일전 90일까지 그 구성을 완료한다. 다만, 재보궐선거의 경우 예외로 한다.

23) 새누리당 공직후보자추천규정 제28조(공직후보자의 추천 확정) ④ 중앙당 공천관리위원회는 원칙적으로 당해 지역구 국회의원선거의 선거일전 45일까지 후보자추천을 완료하여 최고위원회의에 보고한다. 다만, 재보궐선거의 경우 예외로 한다.

서도 규칙이나 매뉴얼은 해석의 여지없이 명확해야 하고, 모든 관련 당사자가 그것을 숙지하고 있어야 하며, 일반적으로 모든 케이스에 적용 가능해야 하고, 가장 중요하게는 미리 만들어져 있어야 한다. 우리 정당들의 공천 규칙은 의도적으로 모호하고 복잡하며, 특정인에게만 적용되는 규칙들이 있고, 매우 의심스러운 여론조사라는 블랙박스까지 연결돼 있다”²⁴⁾는 말에 전적으로 동의하지 않을 수 없다.

따라서, “진정한 상향식 공천은 여론조사가 아니라 당의 주인이 직접 참여해 결정하는 방식이다. 선거 때마다 주인은 버림받고 객(客)이 와서 주인 행세하는 방식은 정말 이번이 마지막으로 되어야 한다”²⁵⁾는 호소는 절박하다.

정당정치를 복원하고, 당의 주인이 직접 참여해 결정하며, 예측 가능한 명료한 공천제도가 자리잡기 위해서는 연구자들은 물론 정당 내외부 관계자들의 더 활발한 논의가 뒷받침돼야 할 것이다.

24) 박원호. 2016/3/25. 중앙일보 31면, ‘공천이 음모·복수·몽니의 드라마인가’

25) 강원택. 2016/3/24. 중앙일보 31면, ‘정당의 주인은 누구일까’

참고문헌

1. 국문 자료

- 강원택. 2008. “한국 정당의 당원 연구: 이념적 정체성과 당내 민주주의”. 『한국정치학회보』 42집. 2호, 171-193.
- 강원택. 2009a. “당내 공직 후보 선출 과정에서 여론조사 활용의 문제점”. 『동북아연구』 14권. 35-62.
- 강원택. 2009b. “한국 정당 연구에 대한 비판적 검토: 정당 조직 유형을 중심으로”. 『한국정당학회보』 8권. 2호, 119-141.
- 강원택. 2012a. “한국 정당정치의 위기와 해결 방안-당내 민주화와 국민 참여경선을 중심으로”. 계간 『민주』 5호, 129-143.
- 강원택. 2012b. “3당 합당과 한국 정당 정치”. 『한국정당학회보』 11권. 1호, 171-193.
- 강원택. 2016. 『어떻게 바꿀 것인가』. 서울: 이와우.
- 길정아. 2011. “국회의원 후보자 선정과정의 동학: 제18대 총선에서의 한나라당과 통합민주당의 공천을 중심으로”. 『한국정치연구』 20집. 1호, 291-315.
- 김용호. 2003. “한국 정당의 국회의원 공천제도: 지속과 변화”. 『의정연구』 9권. 1호, 6-28.
- 김용호. 2008a. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가”. 『한국정당학회보』 7권. 1호, 195-210.
- 김용호. 2008b. “한국정당 연구의 학문적 정체성 확립을 위한 성찰”. 『한국정당학회보』 7권. 2호, 65-81.

- 김용호. 2009. “한국정당의 공천제도 개선 방안: 최근 대선·총선·지방 선거를 중심으로”. 『선거관리』 55호, 164-183.
- 김용호. 2016. “민주화 이후 한국 정당정치의 제도화 연구를 위한 예비적 고찰”. 『미래정치연구』 6권. 1호, 5-25.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로”. 『한국정당학회보』 7권. 2호, 41-63.
- 박경미. 2012. “한국 정당모델에 관한 탐색적 연구: 민주화 이후 총선의 선거경쟁을 중심으로”. 『한국정당학회보』 11권. 1호, 31-57.
- 박상훈. 2015. 『정당의 발견』. 서울: 후마니타스.
- 박찬표. 2013. “국민참여경선제의 정치적 효과 및 개선방안연구”. 2013년도 국회사무처 연구용역보고서.
- 박찬표. 2016. “국민참여경선제의 제도 차이의 발생 배경에 대한 연구: 16~18대 대선후보 경선제도 비교”. 『미래정치연구』 6권. 1호, 65-87.
- 백창재. 1998. “‘미국적’ 정치제도의 장래 I: 제도개혁의 정치적 결과”, 『미국학』 21집. 1-33.
- 백창재. 1999. “미국 예비선거제의 정치적 영향: 대표성을 중심으로”. 『한국정치연구』 8·9집. 213-235.
- 새누리당. 2014. 『당헌당규집』
- 새누리당 내부자료. 2015. 『새누리당 보수혁신특별위원회 결과 보고 II』
- 새누리당 내부자료. 2016. “제20대 총선 새누리당 공천제도”
- 새누리당. 2016. 『국민백서: 국민에게 묻고 국민이 답하다』. 서울: 예스위캔.
- 손병권. 2015. “한국 선거정치에 있어서 실질적 기회균등을 위한 제도개선 방안: 현직의원과 도전자의 형평성 및 선거공영제를 중심으로”. 『미래정치연구』 5권. 1호, 5-20.

- 윤종빈. 2016. “정당정치와 대의민주주의에 대한 소고(小考)”. 『미래 정치연구』 6권. 1호, 141-156.
- 윤종빈 외. 미래정치연구소 편. 2015. 『정당이 살아야 민주주의가 산다』. 서울: 푸른길.
- 이동윤. 2010. “한국 정당연구의 비판적 검토: 논쟁적 비판을 위한 재검토”. 『한국정당학회보』 9권. 1호, 183-201.
- 이은진. 2013. 『19대 총선 새누리·민주통합당 공천과정 연구: 후보선출 방법과 후보선출권을 중심으로』. 이화여자대학교 석사 학위 논문.
- 이정복. 2004. “제17대 총선과 한국 민주주의: 과제와 전망”. 『한국정치 연구』 13집. 2호, 189-222.
- 이준한. 2014. “한국의 민주적 정당공천제: 책임형 국민참여경선제”. 『선거연구』 5호, 5-26.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁: 의회민주주의 적실성의 회복을 위한 소고”. 『의정연구』 9권. 1호, 133-166.
- 채진원. 2009. 『민주노동당의 변화와 정당모델의 적실성』. 경희대학교 박사 학위 논문.
- 채진원. 2010. “원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델과의 비교 논의”. 『의정연구』 16권. 2호, 5-37.
- 채진원. 2012. ““오픈프라이머리 정당 약화론’과 네트워크정당모델”. 『정당 정치의 변화, 왜 어디로?』, 131-165.
- 채진원. 2015. “오픈프라이머리 정당약화론에 대한 반론”. 『여연포커스』 Vol.2015-05.
- 채진원. 2016. “정치적 양극화와 중도정치: 계파공천과 정치적 양극화의 상관성 및 19대 국회입법갈등사례”. 국회입법조사처, 한국정당학회.

- 국회와 정당정치: 19대 국회 회고와 20대 국회 전망 세미나 자료집(4월29일).
- 전용주. 2012. “19대 총선과 정당 공천방식의 변화: 진전 혹은 퇴보?”.
『시대정신』 55호, 157-179.
- 전용주 · 공영철. 2012. “정당 공천 유형과 경쟁도 그리고 선거 경쟁력:
제19대 총선을 중심으로”. 『정치 · 정보연구』 15권. 2호, 133-151.
- 정진민. 2008. “생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당”.
『한국정당학회보』 7권. 1호, 77-102.
- 정진민. 2011. “정당의 후보선출과 공정성: 유권자정당 모델을 중심으로”.
『의정연구』 17권. 3호, 145-170.
- 정진민 · 강신구 · 최준영 · 채진원 · 서정건 · 이현우 · 안병진 · 임성호.
2015. 『정당정치의 변화, 왜 어디로』. 서울: 형설출판사.
- 조진만. 2009. “어떤 유권자가 선거운동을 하는가?: 18대 총선에 대한
경험적 분석”. 『현대정치연구』 2권. 2호, 87-111.
- 조진만. 2012. “여론조사 공천의 이론적 쟁점과 기술적 과제, 그리고
정당의 선택”. 『의정연구』 18권. 2호, 131-155.
- 최준영. 2012. “한국 공천제도에 대한 연구동향과 향후 연구과제”.
『한국정당학회보』 11권. 1호, 59-85.
- 주인석. 2009. “한국 정당발전의 유형화에 대한 비판적 검토: 조직변화의
실제와 개혁방안 간의 모순”. 『한국정당학회보』 8권. 1호, 5-36.
- 중앙선거관리위원회. 2016a. 『제20대 국회의원선거총람』
- 중앙선거관리위원회. 2016b. 『제20대 국회의원선거 투표율 분석』
『조선일보』 2016/2/23.
- 『중앙일보』 2016/3/24.
- 『중앙일보』 2016/3/25.

2. 영문 자료

- Bille, Lars. 2001. "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?: Candidate Selection in Western European Parties, 1960-1990". *Party Politics*, vol.7, no.3. 363-380.
- Dalton, Russell J. 2006. *Citizen Politics*. New Jersey: C.H. Publisher.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Gallagher, Michael, and Michael Marsh, eds. 1988. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publication.
- Katz, Richard S. 2001. "The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy". *Party Politics*, vol.7, no.3. 277-296.
- Katz, Richard S., and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of Cartel Party". *Party Politics*, vol.1, no.1. 5-28.
- Kirchheimer, Otto. 1996. "The Transformation of the Western European Party System". In Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds. *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press. 177-200.
- LeDuc, Lawrence. 2001. "Democratizing Party Leadership Selection".

- Party Politics*, vol.7, no.3. 323-341.
- Lundell, Krester. 2004. "Determinants of Candidate Selection". *Party Politics*, vol.10, no.1. 25-47.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennings, Paul, and Reuven Y. Hazan. 2001. "Democratizing Candidate Selection: Cause and Consequences". *Party Politics*, vol.7, no.3. 267-275.
- Peter Mair 저. 김일영 · 이정진 · 함규진 역. 2011. 『정당과 정당체계의 변화: 접근과 해석』. 서울: 오름.
- Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat. 2001. "Candidate Selection Methods: an Analytical Framework". *Party Politics*, vol.7, no.3. 297-322.
- Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat. 2006. "Candidate Selection; Methods and Consequences". R.S.Katz and W.Croty. eds. *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publication.
- Reuven Y. Hazan and Gideon Rahat. 2010. *Democracy within parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford: OUP
- Robert Michels 저. 김학이 역. 2002. 『정당사회학: 근대 민주주의의 과두적 경향에 관한 연구』. 서울: 한길사.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1942(2004). *Party Government*. New Brunswick and London: Transaction Publishers.

<부 록>

제20대 국회의원선거 후보자 선출을 위한 여론조사시행규칙

제1조 (목적)

이 규칙은 「당헌」 제99조(지역구 국회의원 후보자의 추천)에 규정된 여론조사의 시행에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (여론조사 대상 및 표본 크기)

- ① 여론조사는 공천관리위원회의 해당 선거구 경선방식 결정에 따라 일반유권자 대상 조사 혹은 새누리당 당원 대상 조사와 일반유권자 대상 조사로 실시한다.
- ② 표본 크기는 당원 대상 조사와 일반유권자 대상 조사의 경우 당원 1,000명, 일반 유권자 1,000명으로 하고, 일반유권자 대상 조사의 경우 일반유권자 1,000명으로 한다. 단, 국민참여선거인단대회를 여론조사로 갈음하는 경우 일반유권자 2,000명으로 한다.

경선방식	여론조사 대상	표본크기
1. 국민참여선거인단대회 - 당원:일반국민 비율 = 30%:70%		
(1) 당원선거인단 전화조사 + 국민 여론조사	당원 대상 조사와 일반유권자 대상 조사	당원 1,000명 일반유권자 1,000명
(2) 당원선거인단 현장투표 + 국민 여론조사	일반유권자 대상 조사	일반유권자 1,000명
(3) 당원선거인단 현장투표 + 국민선거인단 현장투표	-	-
2. 국민참여선거인단대회를 여론조사로 갈음 : 일반국민 100% 여론조사	일반유권자 대상 조사	일반유권자 2,000명

- ③ 제②항의 표본 크기를 여론조사기관이 균등하게 배분하여 수행한다.
- ④ 후보 1인을 선택한 응답만을 유효 응답으로 간주하여 최종 조사 결과에 포함시킨다.

제3조 (여론조사기관 선정)

- ① 여론조사는 공신력 있는 2개의 여론조사기관에서 실시하는 것을 원칙으로 하고, 1개의 간사 기관을 선정한다.
- ② 여론조사기관은 공천관리위원회의 심사를 거쳐 선정한 다수의 조사기관 중 추천을 통해 선정한다.

제4조 (여론조사 방법)

여론조사는 직접 전화면접 여론조사(CATI : Computer Aided Telephone Interviewing) 방법으로 실시한다.

제5조 (여론조사 시행 일시 및 횟수)

- ① 여론조사는 2016년 3월 10일(목)부터 3월 16일(수) 중(총 기간 7일 이내) 실시하되, 결선 여론조사 및 안심번호 유효기간을 고려하여 기간을 조정한다.
- ② 여론조사기관은 조사를 외주 없이 직접 수행하여야 한다.
- ③ 조사 시작은 오전 10시 이후에 하며, 종료 시간은 오후 10시(22:00) 이전으로 한다.

제6조 (당원 여론조사용 전화번호 자료 및 조사 방법)

- ① 당원 대상 여론조사는 지역구 후보자 공모 마감일(2016년 2월 16일)

기준 당원명부에 등재된 당원을 대상으로 등록된 휴대전화로 조사를 실시하되, 해당 선거구 지역 당원이 아닌 경우 조사대상에서 제외한다.

- ② 책임당원과 일반당원 별로 휴대전화번호를 전수 추출한다.
- ③ 당원 여론조사용 휴대전화번호는 중앙당에서 안심번호로 변환한 후, 균등 배분하여 조사 기관에 제공한다.
- ④ 조사는 책임당원에 대한 조사를 우선 실시한 후 일반당원에 대한 조사를 이후에 실시하고, 목표 표본에 미달한 경우 이전 조사의 응답자를 제외한 후 다시 책임당원, 그 다음 일반당원 순으로 조사를 반복 실시한다. 단, 한 문항이라도 응답한 경우 응답자로 간주하고 재조사를 하지 않는 것으로 한다.

제7조 (일반유권자 여론조사용 전화번호 자료 생성 및 전달)

- ① 여론조사에는 통신 3사(SKT, KT, LG)에서 제공받은 해당 지역구 유권자 휴대전화 안심번호 자료를 사용한다.
- ② 일반유권자 여론조사에 사용되는 휴대전화 번호는 공직선거관리규칙 제25조의4 ①항에 따라 중앙당이 안심번호 제공 요청서를 중앙선거관리위원회에 제출한다. 중앙당이 선거구별 안심번호를 중앙선거관리위원회에 요청할 때, 성별 구분은 남·여로, 연령 구분은 19세이상 20대·30대·40대·50대·60대 이상으로 요청한다. 각 이동통신사별로 요청할 전화번호 자료의 비율은 모든 선거구에 각 통신사의 가입자 비율인 SKT : KT : LG = 50 : 30 : 20으로 한다.
- ③ 각 이동통신사에 1인 1번호만 추출하며, 1인 다회선인 경우 최초 가입한 휴대전화번호를 기준으로 할 것을 요청한다. 번호를 추출하는 기준일은 공직선거관리규칙 제25조의6 ①항에 따라 이동통

신사업자가 보유한 이용자의 최신정보를 기준으로 하되, 이동통신사 업무의 혼란을 방지하기 위해 2015.12.31.이후 정보 변경은 배제한다. 착신전환 번호는 제외하되, 판단 기준은 번호 추출 기준과 동일하게 한다. 그 외 세부 기술적인 판단 및 선거관리위원회 소관 사항은 이동통신사와 선거관리위원회에 위임한다.

- ④ 중앙선거관리위원회가 3개 이동통신사(SKT, KT, LG)에 전화번호 자료를 받아 중앙당에 전달하고, 중앙당은 해당 선거구 조사를 담당한 간사기관에 전화번호 자료를 전달한다. 중앙당과 이동통신사 간 전화번호 자료 전달은 중앙선거관리위원회가 전달 방법으로 결정하고 관리하는 웹하드를 이용하며, 중앙당과 여론조사기관 간 전화번호 자료 전달은 이동식저장매체를 간사기관 대표직원에게 전달하는 것으로 한다.
- ⑤ 간사기관은 성·연령 할당에 따라 균등 배분하여 각 조사기관에서 사용하도록 한다.
- ⑥ 통신사에서 추출하는 안심번호 생성 참관은 공천관리위원회에 위임한다.

제8조 (일반유권자 여론조사 표본 할당)

- ① 일반유권자 대상 여론조사 표본은 행정자치부가 공개한 2016년 1월말 주민등록 거주자 인구현황 자료를 기준으로, 지역·성별·연령별로 비례 할당한다.
- ② 지역 구분은 광역의원 선거구 단위를 원칙으로 한다. 단, 광역의원 선거구 단위가 다수인 선거구의 경우 일부지역을 묶을 수 있다.
- ③ 성별은 남자와 여자로 한다.

- ④ 연령은 19-29세, 30대, 40대, 50대, 60세 이상 등 10세 단위로 한다.
- ⑤ 동일한 지역을 조사하는 각 조사기관은 동일한 조사 할당표를 사용한다.
- ⑥ 지역·성별·연령별 할당은 Quota cell 기준으로 최소 50%를 채우는 것을 원칙으로 하며, 최대 200%를 넘지 않도록 한다.

제9조 (여론조사 설문 설계)

- ① 당원 대상 여론조사 설문지는 인사말, 지역, 당원 여부, 후보 질문으로 구성한다. 일반유권자 대상 여론조사 설문지는 인사말, 지역, 성별, 연령, 정당지지도, 후보 질문으로 구성하여, 새누리당 지지층과 무당층에 대해서만 조사한다.
- ② 후보 질문에서는 후보의 성명과 경력을 불러주되, 후보자의 경력은 전·현직 경력 중 공천관리위원회에서 결정한 대표 경력 2개를 사용한다.
- ③ 후보자 대표 경력에는 형용사 등의 수식어를 배제하고 실제 존재하는 경력만을 사용하여 글자수가 지나치게 길지 않은 적절한 수준으로 하며, 특정인 이름이 들어간 경력 또는 당 비공식기구 활동 경력 등의 사용여부는 공천관리위원회의 결정에 따른다.
- ④ 후보 호명 방식은 무작위 Rotation 방식을 따른다.
- ⑤ 응답자가 ‘없다’, ‘모르겠다’고 대답하는 경우에는 1회에 한하여 재질문한다. 재질문 후에도 응답자가 질문을 다시 해달라고 요청할 경우에는 다시 한 번 불러준다.
- ⑥ 당원 대상 여론조사 설문지와 일반유권자 대상 여론조사 설문지는 각각 다음과 같이 한다.

<당원 대상 여론조사 설문지>

00. 인사말

안녕하십니까? 여기는 여론조사 전문기관인 000입니다.

금번 저희 기관은 새누리당의 의뢰를 받아, 000 지역 국회의원 새누리당 후보 선정 여론조사를 위해 당원으로 등록되어 있으신 선생님께 전화를 드렸습니다.

01. 지역 : 귀하의 주민등록상 거주지는 000 지역이 맞으십니까?
(해당 선거구만 계속 진행, 아닐 경우 조사중단)

02. 죄송합니다. 본 조사는 000 선거구 당원들만을 대상으로 실시되는 조사입니다.
(조사중단)

03. 당원 여부 : 귀하는 현재 000 지역 새누리당 당원이십니까?
(1) 그렇다 (05번으로) (2) 아니다 (04번으로)

04. 죄송합니다. 본 조사는 000 새누리당 당원들을 대상으로 실시되는 조사입니다.
(조사중단)

05. 후보질문 : 지금부터 불러드릴 0명의 인물들 중, 이 지역 국회의원선거에 새누리당 후보로 다음 중 누가 나서는 것이 좋다고 보십니까? [보기 로테이션]

- (1) 000을 지내고 000를 지낸 000
- (2) 000이고 000을 지낸 000
- (3) 000이고 000인 000
- (4) 000을 지내고 000를 지낸 000
- (5) 000이고 000을 지낸 000
- (6) 잘 모르겠다 (재질문)

05_1. 재질문 : 그래도 어느 후보가 나서는 것이 조금이라도 더 좋다고 보십니까?

[위 질문 보기와 같은 순서로 호명]

99. 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

<일반유권자 대상 여론조사 설문지>

00. 인사말

안녕하십니까? 여기는 여론조사 전문기관인 000입니다.
저희는 정치 현안에 대한 여론조사를 하고 있는데요.
1-2분만 시간을 내주시면 고맙겠습니다.

01. 지역 : 귀하의 주민등록상 거주지는 무슨 구 무슨 동이십니까?(해당 선거구만
계속 진행, 아닐 경우 조사중단)

02. 죄송합니다. 본 조사는 000 주민들만을 대상으로 실시되는 조사입니다. (조사중단)

03. 성별(묻지말고 면접원 체크)

- (1) 남성 (2) 여성

04. 연령 : 귀하의 연령이 만으로 어떻게 되십니까?

05. 정당 지지도 : 현재 어느 정당을 지지하는 편이십니까? 의석 순으로 불러 드리겠습니다.

- (1) 새누리당 (문07) (2) 더불어민주당 (문06) (3) 국민의당 (문06) (4) 정의당 (문06)
(5) 기타정당 (문06) (6) 지지정당이 없다 (문07)

06. 응답해주셔서 대단히 감사합니다. (조사중단)

07. 후보질문 : 지금부터 불러드릴 0명의 인물들 중, 이 지역 국회의원선거에
새누리당 후보로 다음 중 누가 나서는 것이 좋다고 보십니까? [보기 로테이션]

- (1) 000을 지내고 000를 지낸 000
(2) 000이고 000을 지낸 000
(3) 000이고 000인 000
(4) 000을 지내고 000를 지낸 000
(5) 000이고 000을 지낸 000
(6) 잘 모르겠다 (재질문)

07_1. 재질문(1회에 한함) : 그래도 어느 후보가 나서는 것이 조금이라도 더
좋다고 보십니까?

[위 질문 보기와 같은 순서로 호명]

※ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

제10조 (유효표본)

여론조사 종료시까지 목표 표본에 미달하였거나 또는 초과하였을 경우, 추가 조사나 표본 삭제 없이 그대로 그 표본을 최종 유효표본으로 인정한다.

제11조 (여론조사 참관 및 검증)

여론조사 참관 및 검증은 공천관리위원회에 위임한다. 공천관리위원회는 여론조사의 공정한 진행을 위해 별도의 참관 및 검증단을 구성하여 운영할 수 있다.

제12조 (오류 응답에 대한 조치)

- ① 여론조사 진행 중에 오류 응답으로 판정되었을 경우에는 오류 응답을 제외한 후 해당 면접원을 교체한다.
- ② 여론조사 종료 후에 오류 응답으로 판정되었을 경우에는 판정된 오류 응답을 제외하고, 추가 여론조사는 실시하지 않는다.

제13조 (녹취)

면접원과 응답자의 여론조사상 대화 내용은 만일에 있을 법적 분쟁을 막기 위해서 녹취를 하고 이를 보관한다. 다만, 녹취된 내용을 듣고자 할 시에는 법적인 절차를 밟도록 한다.

제14조 (가중치 적용)

조사 결과에 대해 별도의 가중치는 부여하지 않는다.

제15조 (기관별 여론조사 결과 합산방식)

- ① 각 조사기관에서 당원 대상, 일반유권자 대상으로 조사한 각각의 조사에서 후보간 지지율 합산이 100%가 되도록 한다.
- ② 각 조사기관에서 ①항의 해당 후보 지지 비율을 당원 대상 조사별, 일반 유권자 대상 조사별로 각각 산술평균하여 지지율을 산출한다.

제16조 (후보자별 최종 여론조사 결과 산출 방식)

- ① 후보자별 최종 여론조사 결과는 공천관리위원회가 결정한 선거구별 경선 방식에 따른다. 경선방식이 당원:일반국민=30%:70% 인 경우, 제15조에서 산출한 지지율을 당원 대상 조사 결과에 30%, 일반유권자 대상 조사 결과에 70% 가중하여 산출한다. 경선방식이 일반국민 100%인 경우, 제 15조에서 산출한 결과를 최종 지지율로 한다.

1. 경선방식이 당원:일반국민 비율 = 30%:70% 인 경우
최종 지지율 = (해당 후보의 합산평균된 당원 지지율) × 0.3 + (해당 후보의 합산
평균된 일반 유권자 지지율) × 0.7

※ 반영비율 : 당원 대상 조사 결과 30%, 일반유권자 대상 조사 결과 70%

2. 경선방식이 일반국민 100% 인 경우
최종 지지율 = (해당 후보의 합산평균된 일반유권자 지지율) × 1.0

※ 반영비율 : 일반유권자 대상 조사 결과 100%

- ② 후보자별 여론조사 결과를 산출할 때 지지율은 소수 둘째자리에서 반올림하여 소수 첫째자리까지 표시한다.

제17조 (복합경선시 후보자별 득표수 산출 방식)

- ① 복합경선(국민참여, 당원투표 등)의 경우, 여론조사 득표수 산출 방식은 다음과 같다.

$$1. (\text{복합경선 유효투표수}) \times (\text{여론조사 반영계수}) = \text{여론조사 선거인단수}$$

※ 여론조사 반영계수 : 공천관리위원회에서 의결한 선거구별 경선 방식에 따라 7/3

$$2. (\text{여론조사 선거인단수}) \times (\text{후보자별 여론조사 지지비율}) = \text{후보자별 여론조사 득표수}$$

- ② 여론조사 선거인단수에서 소수점 이하 자리수가 발생했을 경우 올림 처리하여 정수로 한다.
- ③ 제①항 2에 따라 후보자별 여론조사 득표수를 산출할 때 소수점이 발생했을 경우 소수점 이하는 버리고, 후보자별 여론조사 득표수 소수점 이하가 큰 순으로 여론조사 선거인단수의 잔여분을 1표씩 추가 배분해 합산한 득표수를 최종 후보자별 여론조사 득표수로 한다. 단, 후보자별 여론조사 득표수의 소수점 이하가 동일할 경우에는 연장자 순으로 1표씩 추가 배분한다.

제18조 (표본오차 적용 여부 및 결선 여론조사)

- ① 여론조사 결과는 표본오차를 고려하지 않고 점 추정치를 절대적인 수치로 사용하여 가(감)산점을 적용한다.
- ② ①항의 최종 결과 1·2위 후보간 격차가 10%P 이하인 경우, 1·2위만을 후보 군으로 하여 결선 여론조사를 실시한다. 단, 1위 후보 지지율이 과반 이상인 경우 실시하지 않는다. 가산점을 적용받아 2명

이상의 과반 지지율이 나온 경우에도 결선 여론조사를 실시하지 않고 점 추정치를 절대적인 수치로 사용한다.

- ③ 결선 여론조사는 1차 여론조사 결과가 공천관리위원회에 공개된 후 3일 이내 실시한다.
- ④ 결선 여론조사 대상자로 선정된 후보는 비공개 내용인 1차 여론조사 결과를 선거운동에 이용하여서는 안 되며, 이를 어긴 경우 공천관리위원회의 결정으로 제재한다.
- ⑤ 결선 여론조사는 1차 여론조사를 실시한 2개의 기관이 그대로 실시하고, 1차 여론조사시의 휴대전화 안심번호 자료를 그대로 사용한다.
- ⑥ 결선 여론조사 결과는 점추정치를 그대로 인정하여 가(감)산점을 적용한다.

제19조 (여론조사 결과 밀봉, 날인 및 전달)

- ① 여론조사기관은 여론조사 결과가 원본 그대로 전달될 수 있도록 완료된 여론조사결과를 밀봉·날인한다.
- ② 각 여론조사기관의 책임자는 최종 밀봉·날인된 여론조사 결과를 공천관리위원회에 직접 전달한다.

제20조 (여론조사 결과 공개)

- ① 여론조사 결과 발표는 공천관리위원회에서 한다.
- ② 공천관리위원회의 공식 발표 이전 여론조사 결과가 유출될 경우 해당 조사기관에 민·형사상의 책임을 물을 수 있다.

제21조 (자료보관)

여론조사기관은 조사와 관련한 일체의 자료(당으로부터 인수한 자료, 조사결과 보고서, 설문지, 원자료, 녹취원파일, 전체 전화번호 리스트, 접촉 전화번호 리스트, 성공한 전화번호 리스트 등)를 조사종료 후 6개월까지 보관해야 하며, 추후 법적 분쟁 발생시 자료 요구에 응해야 한다. 단, 당에서 제공받은 당원 전화번호 자료는 조사 완료 후 즉시 파기한다. 자료보관과 관련한 일체의 보안상 문제 등이 발생했을 경우 조사기관에 민·형사상의 책임을 물을 수 있다.

제22조 (위임규정)

여론조사 시행과 관련하여 이 규칙에 정하지 않은 사항은 공천관리 위원회의 결정에 따른다.

부 칙(2016. 2. 29)

이 규칙은 2016년 2월 29일 제17차 공천관리위원회의에서 의결한 날 부터 시행한다.

Abstract

The Effects of Enhancing Inclusiveness of the Candidate Selection System on Party Politics: A Case Study of the Saenuri Party's Primary Method in the 20th General Election of Korea

Yoon, Wanghee
Political Science Major,
Political Science and International Relations Department
The Graduate School
Seoul National University

This study analyzes the effects of enhancing inclusiveness of the candidate selection system on party politics, centering around the primary method of the Saenuri Party in the 20th General Election.

To win the last general election, the Saenuri Party tried to expand the base of support through maximizing the inclusiveness toward electorate. Such efforts encompass the existing parliamentary party theory, electorate party, and discussions on introducing the open primary system in Korea.

However, in light of the election result, the assertions of the open-primary advocates have not worked as intended. That is due to the defects in the open primary system itself, the absence of a

party organization based on participation, and the irony of the primary method completely excluding party members.

Now is the time to take a close look at the more than a decade-long democratization process of the party candidate selection and reflect on its merits and demerits. Therefore, this paper examines the precedent studies on candidate selection and takes critical and alternative approaches on reforms of parties' candidate selection that has focused on enhancing inclusiveness on selectorate in the meantime.

For the candidate selection to be a success, it is critical to consolidate a system and culture in which more party members participate. To this end, a political party playing a key role in participation should be firmly established itself, and party politics should be normalized in which accountability, cohesiveness, and discipline work.

Key Words: candidate selection, selectorate, open primary, party politics, party members, participation, electorate

Student Number: 2000-20205